



RAPORTTEJA 84

TOIMINTARYHMÄN MUUTTUVA ROOLI

HEIKKI KONSALA



TOIMINTARYHMÄN MUUTTUVA ROOLI

HEIKKI KONSALA

Julkaisija	Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti www.helsinki.fi/ruralia	Lönnrotinkatu 7 50100 MIKKELI	Kampusranta 9 C 60320 SEINÄJOKI
Sarja	Raportteja 84		
Kannen kuva	Koikkalan kyläyhdistys ry/Johanna Purhonen		
ISBN	978-952-10-6504-0 (pdf)		
ISSN	1796-0630 (pdf)		

Sisällys

1	MIKSI LEADER-TOIMINTA TUTKIMUSAIHEEKSI?	5
2	TUTKIMUSONGELMA	6
3	TUTKIMUKSEN TOTEUTUSTAPA	7
4	LEADER TOIMINTATAPANA	8
4.1	Leader-toiminnan synty ja kehittyminen	8
4.2	Leader´in erityispiirteet ja asema kehittämistyössä	9
4.3	Erityispiirteet puristuksissa	11
4.4	Työntäen liikkeelle	13
4.5	Syitä suomalaiseen menestystarinaan	14
4.5.1	Yhteisöllisen toiminnan kenttä	15
4.5.2	Valtavirtaistaminen	17
4.5.3	Itsenäiset toimintaryhmät	17
4.5.4	Kolmikantaperiaate	18
4.6	Toteutuksen kehittämistarpeita	19
5	HALLINNOSTA HALLINTAAN	21
5.1	Hallinta ja verkostot	21
5.2	Hallinta toimintatapana	23
5.3	Hallinnan haasteet	24
5.4	Monitasohallinta	25
5.5	Toimintaryhmä hallinnan käsitteen esimerkkinä	25
6	MUUTTUVA TOIMINTAYMPÄRISTÖ	27
7	ASKELIA ENSI OHJELMAKAUTEEN	28
7.1	Toiminnan puitteet	28
7.2	Toimintaryhmä alueensa kehittäjänä	30
7.3	Toimintaryhmä päätösvallan käyttäjänä	30
8	VAHVUUKSISTA PONNISTAEN	32
9	TOIMINTARYHMÄN ROOLI	33
9.1	Toimintaryhmän monta roolia	33
9.2	Muuttuvat roolit	35
10	PÄÄTELMÄT	37
	LÄHTEET	39
	LIITE 1. Delfoi kyselyn vastaajat	44
	LIITE 2. Delfoi-kyselyn 1. kierroksen kysymykset	45
	LIITE 3. Delfoi-kyselyn 2. kierroksen kysymykset	46

1 MIKSI LEADER-TOIMINTA TUTKIMUS-AIHEEKSI?

Tutkimusaiheena Leader-toiminta on minulle tuttu ja läheinen. Olen ollut kolmessa pirkanmaalaisessa toimintaryhmässä töissä yhteensä yli 11 vuotta ja sen jälkeen työni on jatkunut valtakunnallisena Leader-asiamiehenä. Aihepiiri on siis käytännössä minulle hyvin tuttu. Mielenkiintoni Leader-toimintaan tutkimuksen näkökulmasta heräsi, kun pohdin sitä, miksi toimintatavan toteutusta, niin Suomessa kuin myös koko EU: n alueella, on viety toiseen suuntaan kuin itse koen loogiseksi. Leader on selkeästi OECD: n (2008: 110) määrittelemän maaseutupolitiikan uuden paradigman mukainen väline, mutta sen toteutusta on yhä voimakkaammin ohjattu vanhan paradigman mukaisin säännöin ja tavoin. Leader on myös muusta kehittämistoiminnasta poikkeava toimintatapa, johon liittyy ajatus siitä, että sen toteutuksen myötä syntyy lisäarvoa muun tyyppiseen kehittämistyöhön nähden. Mielestäni Leader-toimintatavan toteutus ei ole kehittynyt tätä ajatusta tukevasti, vaan muista lähtökohdista, ja siten se on pikemminkin haitannut kuin vahvistanut lisäarvon syntymistä. Omia pohdintojani mielestäni tukee Euroopan Tilintarkastustuomioistuimen raportti Leader-toiminnasta (Leader-lähestymistavan sisällyttäminen maaseudun kehittämiseen 2010). Raportissa todetaan useaan kertaan, että Leader-toimintatavan toteutus ei ole tuottanut toimintatapaan liittyvää lisäarvoa.

Leader-toiminnan erääksi tavoitteeksi usein määritellään sosiaalisen pääoman vahvistaminen tai sen kertyminen (esim. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013 ennakoarviointi 2006: 96). Sosiaalisen pääoman nähdään rakentuvan useasta eri osa-alueesta, jotka ovat keskenään monimutkaisessa vuorovaikutussuhteessa. Tämän prosessin hallinta on oma osaamisalueensa, kuten Hyryläinen (2007A: 9) toteaa: ”kehittämisen pääomien yhteisvaikutuksen hallinta paikallisissa olosuhteissa onkin osa sitä tietoa ja osaamista, joka on aivan paikallisen kehittämisen taidollisessa ytimessä”. Myös tästä näkökulmasta ajatellen Leader-toimintatapa on oma aluekehittämisen osa-alueensa. Tutkimuskohteena Leader-toiminnan tekee mielenkiintoiseksi myös se, kuinka eri tavoin sitä voidaan tarkastella. Leader-toiminta on toisaalta muusta kehittämistyöstä poikkeavaan metodiin pohjautuvaa toimintaa, jonka toteuttaminen edellyttää omanlaistaan osaamista, ja jonka toteutuksesta syntyy tämän metodin aikaansaamaa lisäarvoa. Toisaalta Leader-toiminta usein nähdään lähinnä vain eräänä rahoitusinstrumenttina muiden joukossa, ja siten hanke- ja yritystukien rahoituksena ja hallinnointina.

Kehittämistyössä, onpa sitten kyse alueen, toimintatavan tai minkä muun hyvänsä asian kehittämisestä, lähtökohtana

yleensä on ko. asian vahvuuksien hyödyntäminen. Leader’ia ja myös laajemmin maaseutupolitiikkaa kokevia arviointeja lukiessa väistämättä mieleen tulee, että Leader –toimintatavan kohdalla toteutustavan muutos EU: n ohjelmakaudelta toiselle siirryttäessä on tapahtunut tästä poikkeavalla tavalla. Kehitys on vastavirtaan kulkevaa myös siitä näkökulmasta, että yhteiskunnassa, myös Suomessa, on vähitellen tapahtumassa selkeästi havaittavaa siirtymää hallinnosta hallintaan. Myös EU: ssa vastaava siirtymä on useiden tutkijoiden havaintojen mukaan tapahtunut (Kull 2008: 58). Tapahtunut Leader-toimintatavan kehitys ei ole ollut kaikilta osin tämän muutoksen mukaista. Leader –toimintatapa on eräs konkreettinen esimerkki hallinnan käsitteestä (Sousa Uva 2007: 3), joten tällainen pohdinta on mielestäni perusteltua. Tutkimusaiheen kannaltani mielenkiintoiseksi, aiheen läheisyyden ohella, tekee juuri Leader-toimintatavan yhteiskunnassa nähtävissä olevaan kehitykseen soveltuva luonne, ja siten sen todennäköisesti kasvava rooli kehittämistyössä.

Leader –toimintatavan kehittäminen on useasta syystä juuri nyt ajankohtaista. Toimintatavalla on Suomessa noin 15 vuoden historia. On siis kyse toiminnasta, joka on löytänyt oman paikkansa ja vakiintuneet käytäntönsä. Siksi on luonnollista pohtia asiaa uusiutumisen näkökulmasta. Toimintatavan kehittämiseen tarvetta on nähty myös valitun toteutustavan aiheuttamien ongelmien vuoksi. Kun Leader on osana isoa maatalouteen vahvasti painottuvaa maaseudun kehittämisohjelmaa ja sen myötä maataloustukien logiikan mukaisten pelisääntöjen alaisena, se ei ole ollut toiminnan kannalta ihaneratkaisu. Asian ajankohtaisuuteen konkreettisesti vaikuttava asia on Ruralia-instituutin yhteistyökumppaneineen vetämä Leader-metodin kehittämisprosessi, joka käynnistyi syyskuussa 2008 seminaarilla, ja syksyllä 2009 se jatkui vuoden mittaisena hankkeena. Myös jo käynnistynyt valmistautuminen EU: n vuoden 2013 jälkeiselle ohjelmakaudelle tekee toimintatavan kehittämisen ajankohtaiseksi.

Leader on kaikissa EU: n jäsenmaissa käytössä oleva toimintatapa, mutta minua kiinnostaa nimenomaan toimintatavan toteuttaminen Suomessa. Osin tämä mielenkiinto johtuu siitä, että minulla on pitkä, läheinen yhteys käytännön Leader-toimintaan ja osin siitä, että Suomi on Leader-toimintatavan aivan parhaita toteuttajia, tutkimuskohteena siis malliesimerkki toiminnasta. Erityisesti minua kiinnostaa Leader-toiminnan tuleva kehitys.

2 TUTKIMUSONGELMA

Leader´iin toimintatapana liittyy ajatus, että se on vaihtoehtoinen tai erilainen tapa tehdä kehittämistyötä. Leader´in erityispiirteet kertovat sen ”tavanomaisesta” kehittämistyön toteutustavasta poikkeavasta luonteesta. Tästä erityisluonteesta kertoo mm. maaseutuohjelman rakenne. Ohjelmassa toimintalinjat 1–3 ovat asiasisällön mukaan jaoteltuja osa-alueita maaseutuohjelman sisällöstä ja toimintalinja 4, Leader, on vaihtoehtoinen tapa tehdä kehittämistyötä toimintalinjoilla 1–3. Tämän vaihtoehtoisuuden pohjalta olisi loogista ajatella, että toimintaa sääntelevät pelisäännöt huomioisivat toimintatavan muusta kehittämistyöstä poikkeavan luonteen ja tukisivat sitä. Varsinkin nyt menossa olevalla EU: n ohjelmakaudella ei voi sanoa näin tapahtuneen, sillä noudatettavat pelisäännöt ovat pääsääntöisesti samat kuin myös muussa kehittämistyössä, ja mukana on myös elementtejä, jotka tulevat hyvin toisentyypisistä toiminnasta, nimittäin maataloustuista, kuten esimerkiksi ns. 3 % -sanktiosääntö, joka vuoden 2011 alusta ulotettiin koskemaan myös toimintaryhmien kehittämis- ja hallintotyötä resursoivaa toimintarahaa EU: n valvonta-asetuksen uudistamisen myötä.

Monien suomalaisten ja kansainvälisten arvioiden mukaan Suomessa Leader-toimintatavan toteutus on aivan onnistuneimpien ja tuloksellisimpien joukossa koko EU: n alueella. Koska käytettävä metodi on kaikkialla samanlainen, tätä hyvää toteutusta selittävät asiat, jotka liittyvät osin siihen toteutustapaan, jota Leader-toimintatavan yhteydessä käytämme Suomessa ja osin myös eräisiin suomalaisen yhteiskunnan vah-

vuuksiin, kuten mm. OECD: n vuonna 2008 tehdyssä Suomen maaseutupolitiikan maaraportissa on tuotu esille.

Kumppanuus on vahvasti Leader-toimintatapaan liittyvä asia. Kumppanuus liittyy hallinnan käsitteeseen. Yhteiskunnassa tapahtuu koko ajan muutosta hallinnosta kohti hallintaa. Hallinta käsitteenä liittyy monella tavoin Leader´iin, ja myös sekä sen toimintatapaan että rahoitusmuotoon liittyvässä merkityksessä. Nämä asiat huomioiden on perusteltua tarkastella Leader-toimintatavan toteutusta hallinnan näkökulmasta.

Tutkimuksen tavoitteena on löytää vastauksia siihen, millainen on Leader-toimintatavan toteutus, joka huomioi Leader´in erityispiirteet, suomalaisen yhteiskunnan vahvuudet sekä yhteiskunnassa menossa olevan muutoksen kohti hallintaa. Koska toimintaryhmän merkitys on Leader-toimintatavan toteutuksessa keskeinen, ovat toimintaryhmän tehtävät ja rooli siinä yhteydessä eräs avainkysymyksistä. Tällöin tutkimuskysymys voidaan täsmentää kahdeksi alakysymykseksi:

- Millainen on Leader-toimintatavan ja suomalaisen yhteiskunnan vahvuuksia hyödyntävä toteutustapa?
- Mistä osista toimintaryhmän rooli rakentuu ja mitä muu-
tospaineita siihen kohdistuu?

Tutkimuksessa vastausta etsitään vuoden 2013 jälkeiselle EU: n ohjelmakaudelle.

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUSTAPA

Leader-toimintatavan toteutuneen kehityksen kuvaamisen sekä asian taustoittamisen laajempaan viitekehykseen olen tehnyt olemassa olevaa tutkimusta ja muuta kirjallista materiaalia hyödyntäen. Lisäksi olen hyödyntänyt omia kokemuksia- ni ja muistiinpanojani vuosien varrelta.

Leader-toimintatavan tulevaa kehitystä pohdittaessa pää- menetelmänä olen käyttänyt aihepiiriin valikoitujen asiantun- tijoiden näkemyksiä hyödyntävää delfoi-menetelmää. Tulevai- suudentutkija Mika Mannermaa arvioi perustelluksi Theodore J. Gordonin näkemyksen, että asiantuntijat ovat maallikkoja enemmän oikeassa siitä, mitä tulevaisuudessa todennäköisesti tapahtuu, ja valikoitujen asiantuntijoiden arviot ovat tarkem- pia kuin satunnaisesti valittujen asiantuntijoiden (Mannermaa 2003: 25). Asiantuntijoiden määrän olen rajannut 14 henkeen ja delfoi-kierroksia on toteutettu kaksi. Kierrokset olen to- teuttanut sähköpostin avulla. Mannermaan (1999: 150–153) mukaan 10–20 hengen ryhmä on yleensä riittävän suuri ja useimmissa tapauksissa toisen kierroksen jälkeiset lisäkier- rokset tuovat hyvin rajallisesti lisäinformaatiota. Myös Kuusi (2003: 217) toteaa, että asiantuntijoiden laatu on paljon tär- keämpi asia kuin heidän määränsä tutkimustehtävän onnis- tumisen kannalta. Tavoitteenani ei ole ollut saavuttaa delfoi- menetelmän avulla yhtä yksimielistä asiantuntijanäkemyksiä, vaan tutkimuksen hyväksyttävä lopputulos voi olla se, että on useita perusteltuja näkemyksiä Leader-toimintatavan tulevas- ta kehityksestä. Nämä ennakoituja kehitysarvioita perustelevat asiantuntijoiden näkökohdat ovat silloin tutkimuksen tässä osassa avainroolissa. Kuusen (emt. 210–211) mukaan tämä on nykyisin delfoi-menetelmän yhteydessä useimmin käytetty menettelytapa.

Ensimmäisen kierroksen kysymykset lähetin 17 henkilölle sähköpostitse 14.12.2010. Heistä 14 vastasi kysymyksiini. Lu- ettelon vastaajista on liitteenä 1. Vastaajien ammatillinen kir- jo on melko laaja, mutta heistä kaikki tuntevat työnsä kautta Leader-toimintaa. Muutamat heistä ovat sen ohella toimineet myös toimintaryhmän hallituksessa. 1. kierroksen kysymykset ovat liitteenä 2. Kyselyn 1. kierroksen vastauksia käytin joiltain osin suoraan tutkimuksen lähdeaineistona. Niiden pääasialli- nen käyttötarkoitus oli kuitenkin kysymysten muokkaaminen delfoi-kyselyn toiselle kierrokselle. 2. kierroksen kysymykset lähetin vastaajille sähköpostitse 22.5.2011. Ensimmäisen kier- roksen vastaajista 11 vastasi myös toisen kierroksen kysymyk- siin. Kyselyn toisen kierroksen kysymykset ovat liitteenä 3.

Kyselyn ensimmäisellä kierroksella tein kysymyksiä, jot- ka liittyivät Leader´in suomalaisen toteutustavan vahvuuk-

siin, toimintaryhmän ja sen kehittämisohjelman rooleihin sekä Leader´in erityispiirteisiin. Kyselyn toisella kierroksella keskityin toimintaryhmän eri rooleihin ja niissä nähtävissä oleviin muutoksiin. Kyselyn ensimmäisen kierroksen pohjalta jaottelin tämän roolin neljään osa-alueeseen. Vastaajilta kysyt- tiin näiden osa-alueiden keskinäistä painoarvoa sekä tällä että tulevalla ohjelmakaudella sekä niiden välillä mahdollisesti ta- pahtuviin muutoksiin johtavia syitä. Vastaajilta kysyttiin myös toimintaryhmien roolien alueellisesta erilaistumisesta ja siihen johtavista syistä. Lisäksi tein eräitä täsmentäviä lisäkysymyk- siä. Vastaajien kommenttien perusteella tekemiäni kysymyksiä saattoi pitää melko haastavina. Tästä haastavuudesta mieles- täni osaltaan kertoo myös se, että aivan kaikki vastaajiksi lu- pautuneet eivät vastanneet ja monia vastanneitakin piti asiasta muistutella.

Delfoi-menetelmän valinnan syynä on se, että Suomi on toimintatavan toteutuksessa EU: ssa edelläkävijöiden joukos- sa, joten muualla toteutunutta kehityskulkua ei ole mahdollista hyödyntää merkittävässä määrin päätelmiä tehtäessä. Menos- sa olevan ohjelmakauden tietojen kovin laaja hyödyntäminen suoraan tulevaa kehitystä pohdittaessa ei olisi myöskään vii- sasta, sillä toimintatavan toteutuksessa tapahtuu aina mer- kittäviä muutoksia, kun siirrytään ohjelmakaudelta toiselle, ja näin päätelmiä tulevaisuudesta tehtäisiin erilaisesta toimin- taympäristöstä saatujen tietojen pohjalta. Toki olen hieman hyödyntänyt lähteenä Irlannin kokemuksia toimintatavan toteutuksesta. Irlanti on ainoa maa EU-alueella, jonka voi ar- vioida olevan selvästi Suomen edellä Leader´in toteutuksessa. Artikkelia kirjoitettaessa ei ole vielä olemassa lopullisia suunta- viivoja ensi ohjelmakauden Leader-toiminnalle, mutta pääpiir- tein suunnasta ja siihen liittyvästä keskustelusta on jo tietoa. Niitä on päätelmissä hyödynnetty.

4 LEADER TOIMINTATAPANA

4.1 LEADER-TOIMINNAN SYNTY JA KEHITTYMINEN

EU: n yhteisöaloitteena alkunsa saanut LEADER on lyhenne ranskankielisistä sanoista: Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (Bryden 2006: 8). Siitä on useampia hieman toisistaan poikkeavia suomennoksia, kuten: "maaseudun taloudellisten kehitystoimien väliset yhteydet" (Leader+ Magazine 6/2006: 60) tai "maaseudun taloudellisen toiminnan yhdyssiteiden vahvistaminen" (Hyyryläinen 2007B: 21). Pienistä suomennoksen eri versioiden eroista huolimatta kaikista niistä käy ilmi toimintatavan ydinajatus kehittää maaseutua kokonaisvaltaisesti sektorirajat ylittäen sekä elinkeinolisten asioiden avainrooli maaseudun kehittämisessä ja kehitymisessä.

1990-luvun alkuun saakka EU: ssa kehittämistyötä tehtiin sektoreittain, ylhäältä alaspäin -metodilla. Kehittämistyö kohdistui pääosin maatalouteen. (Fact Sheet, 2006: 6.) Muutoksen aiempaan toimintatapaa nähden käynnisti EU: n komission vuonna 1988 parlamentille antama linjaus. Se sisälsi monenlaisia muutoksia aiempaan kehittämisen toimintatapaan nähden. Eurooppalaisen maaseudun kehittämisessä tärkeäksi nähtiin monialaisuus, sektorien välinen yhteistyö ja kumppanuus. Myös yhteisöllisyyttä korostettiin siinä yhteydessä. Nämä muutokset aiheuttivat myös tarpeen kehittää käytössä olevia kehittämistyön rahoitusvälineitä. (Hyyryläinen 2007B: 24–25.)

Toimintatavan muuttamiselle nähtiin selkeä tarve, sillä maatalouden työpaikat vähenivät nopeasti, ja siten työpaikkojen luominen muille sektoreille oli välttämätöntä. Paikallisen tason kehitystyön nähtiin olevan ratkaisu tässä uudessa tilanteessa. (Wade, Rinne, 2008: 9.) Tarpeen oli myös saada paikallinen kehittämispotentiaali toimintaan mukaan (Ehdotus neuvoston päätökseksi... 2005: 13). Alhaalta ylöspäin-toimintatapaan ovat ohjanneet myös ylhäältä alaspäin tehdyn kehittämistyön huonot tulokset, jotka ovat aiheutuneet kohde-ryhmän huonosta sitoutumisesta (Voutilainen, Tapio-Biström 2007: 14). Huono sitoutuminen ja siitä aiheutuvat huonot tulokset on toki ollut looginen seuraus siitä, että kehittämistyössä on käytetty siihen huonosti soveltuvaa välinettä. Isot, ylhäältä alaspäin toteutetut kehittämistoimenpiteet ovat toimineet laajempien kehittämistoimenpiteiden yhteydessä, mutta paikallisiin kehittämistarpeisiin ne eivät ole kyenneet vastaamaan kovin hyvin (Jauhiainen, Niemenmaa 2006: 134). Toimintatavan

muutokseen ohjasi osaltaan myös vuonna 1986 käynnistyneen alhaalta ylöspäin-periaatteella toimineen LEDA (Local Employment Development Action) –työllisyysohjelman hyvät tulokset (Mäkinen 1999: 84).

Globalisaatio oli osaltaan myös ohjaamassa tehtyyn suunnan muutokseen, sillä maaseudun kehittäjät näkivät niissä olosuhteissa viisaimmaksi keskittyä sellaisten voimavarojen kehittämiseen, tukemiseen ja kaupallistamiseen, jotka olivat paikallisia, "vähemmän liikkuvia", ja siten paremmin suoja-ssa globaalilta kilpailulta (Bryden 2006: 10). Siten voi arvioida, että Leader-toimintatavan taustalla on perusteltu, looginen päättely, mitä voi pitää toiminnan kannalta hyvänä lähtökoh-
tana.

Nyt on menossa neljäs jakso Leader-toiminnassa. Oma-
na yhteisöaloitteena toimintaa kokeiltiin EU: ssa LEADER I: n puitteissa vuosina 1991–1993. Toimintaryhmiä oli silloin 217 kappaletta. Toiminnasta saadut kokemukset olivat niin hyviä, että LEADER II -ohjelmaa toteutettiin 998 toimintaryhmän avulla vuosina 1994–1999. Suomi tuli 22 toimintaryhmän voimin kesken ohjelmakauden toimintaan mukaan, käytännössä keväällä 1997. Toiminta jatkui 893 toimintaryhmässä, joista 25 Suomessa, ohjelmakaudella 2000–2006 LEADER+ -ohjelmana. Vuosina 2007–2013, poikkeuksena kolmen aiempaan jaksoon nähden, oman yhteisöaloitteen sijaan toiminta jatkuu osana laajaa maaseudun kehittämisohjelmaa, sen toiminta-
linjana 4. Suomessa toimintaryhmiä on 55 Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman kautta sekä 1 toimintaryhmä on vastaavassa Ahvenanmaan ohjelmassa mukana. (Hyyryläinen 2007B: 24.) Kahden keskimmäisen ohjelmakauden lukumäärätietojen kohdalla pitää huomioida, että LEADER-yhteisöaloitteen kautta rahoitettujen toimintaryhmien lisäksi Leader-toimintatavan mukaan toimi myös joukko muita toimintaryhmiä, esimerkiksi Suomessa 26 POMO-ryhmää jaksolla 1997–2000 ja yhteensä 33 toimintaryhmää joko Tavoite 1-, ALMA- tai POMO+ -ohjelmasta rahoitettuna ohjelmakaudella 2000–2006. Menossa olevan ohjelmakauden tarkka toimintaryhmien määrä ei ole vielä tiedossa, koska eräissä maissa toiminta on käynnistynyt hyvin hitaasti. Arvioidaan, että ryhmiä tulee olemaan noin 2300 kappaletta, kun viimeisetkin toimintaryhmien valinnat on tehty.

4.2 LEADER´IN ERITYISPIIRTEET JA ASEMA KEHITTÄMISTYÖSSÄ

Leader-toimintatavan nähdään olevan kehittämistyön väline, joka poikkeaa erältä osin muista käytössä olevista välineistä. Tätä asiaa perustellaan toimintatavan erityispiirteillä. Esimerkiksi Hyryläinen (2007B: 21) toteaa, että Leader´in metodologinen pohja muodostuu näistä erityispiirteistä. Erityispiirteitä on lähteestä riippuen 7 tai 8 kappaletta. Myös erityispiirteiden nimet hieman vaihtelevat eri lähteissä. Toki läheskään kaikki erityispiirteet eivät ole Leader´in ikeiomia, vaan ylipäänsä yhteisöaloitteilta edellytetyjä ominaisuuksia, kuten aloitteiden syntyminen kentällä, kumppanuus, innovatiivisuus ja onnistuneiden kokemusten levittäminen (Mäkinen 1999: 53). Erityispiirteillä on vahva yhteys EU: n subsidiariteetti-periaatteeseen.

Leader´in erityispiirteiksi voidaan määritellä Maaseutuasetuksen tekstistä lähtien:

1. Alueperustaisuus - toteutettava kehittämisstrategia tehdään tietyille noin seutukunnan kokoiselle alueelle
2. Alhaalta ylöspäin-periaate (bottom up)-päätovalta kehittämisstrategian laatimisessa ja toteutuksessa kuuluu toimintaryhmälle
3. Paikallinen kumppanuus-yksityisiä ja julkisia toimijoita yhdistävä, Suomessa esimerkiksi kolmikantaperiaatteen mukaan toimiva, toimintaryhmä muodostaa kumppanuuden
4. Monialaisuus-kehittämisstrategia yhdistää sektoreita, toimijoita ja hankkeita vuorovaikutukseen
5. Innovatiivisuus-kehittämisstrategialla ja hankkeilla pitää olla alueen näkökulmasta katsoen jokin uutuusarvo ja pyrkimys uuden luomiseen
6. Alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö
7. Verkostoituminen

(Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 ennakoarviointi 2006: 90).

Kahdeksantena erityispiirteenä on hajautettu hallinto ja rahoitus (Wade, Rinne 2008: 12). Osin tämä erityispiirre tulee esille myös alhaalta ylöspäin-periaatteen ja paikallisen kumppanuuden kautta. Tämä kahdeksas erityispiirre on tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen, sillä se liittyy suoraan toimintaryhmän rooliin ja asemaan osana hallinnan verkostoa.

Edellä kahdeksantena erityispiirteenä mainittu hajautettu hallinto ja rahoitus on Leader-toiminnan avainkysymys Pyllkäsén ja Hyryläisen (2004: 30) mukaan. Tämä ajatus on perusteltu, koska Leader-toimintatapa konkretisoituu nimenomaan toimintaryhmien kautta. Toimintaryhmän tärkeästä roolista koko toimintatavan kannalta kertoo myös se, että sen muodostama paikallinen kumppanuus toteuttaa useita tehtäviä, joista osa liittyy eräiden muiden erityispiirteiden, kuten monialaisuus, verkostoituminen ja innovatiivisuus, toteutumiseen (Bryden 2006: 11). Toimintaryhmän erityisen merkittävistä roolista Leader-toimintatavan suomalaisessa toteutuksessa kertoo Hyryläisen (2007B: 30) arvio, että toteutustavassamme Leader-erityispiirteistä edellä mainitut alhaalta

ylöspäin-periaate ja kumppanuus ovat toteutuneet erityisen vahvasti. Pyllkäsén ja Hyryläinen (2004: 30) määrittelevät tällaisessa toimintatavassa onnistumiselle muutamia ehtoja: toimintaryhmät ovat itsenäisiä ja vahvoja, toiminnassa byrokratia pysyy pienenä ja hyvien käytäntöjen sekä innovaatioiden pitää siirtyä mahdollistaen sosiaalisen oppimisen. Tämä määrittely kertoo myös toimintaryhmän tärkeästä roolista toimintatavan toteutuksessa, mutta myös siitä, että kyseessä on sisällöltään pelkkää rahoitusmuotoa monimuotoisempi asia, toimintatapa. Toisaalta tätä määrittelyä verrattaessa Leader´in käytännön toteutukseen Suomessa, huomataan myös, että aivan edellä mainitun ihannetilanteen mukaisesti ei nyt toimita.

Toimintatapana Leader on mielenkiintoinen, kun ajattee sen tavoitteita, joiksi Malista (2000: 31) lainaten voi määritellä: ”löytää innovatiivisia ratkaisuja, jotka voivat toimia malleina kaikille maaseutualueille ja jotka varmistavat eri sektoritoimenpiteiden mahdollisimman laajan yhteensovittamisen”. Edellä oleva määrittely kattaa osan aiemmin kerrotuista Leader´in erityispiirteistä. Innovatiivisuus ja eri sektoritoimenpiteiden yhteensovittaminen kertovat toiminnan perinteisestä maaseutupolitiikasta poikkeavasta luonteesta. Kuitenkin edellä olevan lainauksen mielenkiintoisin asia on pyrkimys saada aikaan tuloksia, jotka ovat hyödynnettävissä maaseudulla laajasti. Siten sosiaalinen oppiminen on toiminnassa tärkeässä asemassa, kuten edellisessä kappaleessa todettiin. Alhaalta ylöspäin-periaatteella, pienimuotoisin toimenpitein tehtävässä kehittämistyössä tällainen pyrkimys on mielenkiintoinen ja haastava. Samalla se kertoo yhteistyön avainroolista koko toimintatavassa.

Leader´in erityisluonteesta EU: n maaseutupolitiikassa kertoo lainaus EU: n komission valmisteluasiakirjoista vuodelta 2005 (Ehdotus neuvoston päätöksiä ... 13): ”Toimintalinjan 4 (Leader) määrärahoilla pyritään toimintalinjojen 1 ja 2 ja erityisesti toimintalinjan 3 ensisijaisiin tavoitteisiin, mutta ne ovat tärkeitä myös hallinnoinnin kehittämiseen liittyvän ensisijaisen tavoitteen saavuttamiseksi ja maaseudun oman kehityspotentialin hyödyntämiseksi.” Tämän tavoitteen saavuttamiseksi samassa asiakirjassa (14) kehoitetaan jäsenvaltioita suuntaamaan tuki avaintoimiin, joista luetellaan muutamia esimerkkejä. Nämä luetellut toimet ovat suoraan Leader´in erityispiirteistä johdettuja.

Toimintatapana Leader on enemmän kuin osiensa summa. Tähän päätelmään oikeuttaa Hummelbrunner´in (1999) havainto, että huomattava osa toimintatavan tuloksista jää mittaamatta, jos tyydytään arvioimaan niitä yksinomaan erillisten hankkeiden tuottamien indikaattorien ja muiden tulosten kautta. Tällöin jää havaitsematta toimintatavan tuottama lisäarvo siihen verrattuna, että ko. hankkeet toteutettaisiin toisella tavoin. Vastaavanlaisiin päätelmiin Leader-toimintatavan tuottamasta lisäarvosta päädytään myös itävaltalaisessa arviointiraportissa (Leader-aloitteen innovaatioiden ja ... 2004: 6) ja Suomen toimintaryhmien paikallistaloudellisten vaikutusten arvioinnissa (Voutilainen, Tapio-Biström 2007: 90). Tämä asia on yleisemminkin verkostomaiseen toimintatapaan liittyvä piirre. Vilen (2008: 48) toteaa, että verkoston onnistumista on hankala määritellä, koska yhteistoiminnalle

asetettujen konkreettisten tavoitteiden toteutuminen ei sitä yksin kerro, vaan myös ns. näkymättömät tulokset ovat tärkeitä. Siten myös Leader-toiminnassa tulos ei ole yksinomaan hankkeissa syntyneillä tuloksilla mitattavissa. Lisäarvon syntymistä voi pitää jopa Leader-toimintatavan toteutuksen lähtökohtana, sillä sen myötä odotetaan syntyvän vaikutuksia, jotka luovat ja vahvistavat sosiaalista pääomaa (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 ennakoarviointi 2006: 107).

Lisäarvon merkitystä voi arvioida jopa siten, että itse prosessi voi olla tärkeämpi kuin hankkeet ja niiden tulokset. Näin siksi, että kehittämistyöhön on kytkeytynyt suuri määrä ihmisiä, on syntynyt verkostoja ja uutta osaamista (Karhio 1999: 117). Konkreettisen alueen kehittämisen ohella tärkeitä ovat siten myös toimenpiteet, joilla parannetaan alueen erilaisia valmiuksia kehittyä. Eräs tähän liittyvä asia on se, että Leader'in tyypiseen sisäsyntyisen kehityksen pohjalle rakentuvaan toimintatapaa liittyy riski, että kehittämisvälineet hyödyttävät erityisesti niitä, jotka jo ovat kehittyneitä, ja joilla on kyky hyödyntää tarjolla olevia välineitä (Rizzo 2009: 4). Siten ilman toimintaryhmän aktiivista kehittämispanosta osa kehittämistyön tuloksista voi jäädä syntymättä, ja näin todennäköisimmin tapahtuu siellä, missä kehitys olisi erityisesti tarpeen. Toimintaryhmän rooli on siten erittäin tärkeä Leader-toimintatavan toteutuksessa onnistumisen kannalta.

Syntyvä lisäarvo jää hyvin usein tunnistamatta, saatikka että sitä pystyttäisiin jollain tavoin mittaamaan. Toimintaryhmän toiminnan tuottamat vaikutukset ovat sekä suoria että epäsuoria (Voutilainen, Tapio-Biström 2007: 90), mm. siksi niiden tunnistaminen on hankalaa. Pienet hankkeet ovat konkreettinen, helposti havaittava asia Leader-toiminnassa, joten näkemys toiminnasta saattaa syntyä huomattavalta osin niiden perusteella. Syntyvän lisäarvon tunnistamisen vaikeuden voi nähdä olevan osin syynä Euroopan Tilintarkastustuomioistuimen (Leader-lähestymistavan sisällyttäminen maaseudun kehittämiseen 2010) esittämiin tarkastushavaintoihin, joissa todetaan, että Leader'in toteutuksessa ei ole syntynyt toimintatapaaan liittyvää lisäarvoa.

Leader-toimintatavassa paikallinen toimintaryhmä voi tuottaa lisäarvoa ylhäältä alaspäin -toteutustapaan nähden parempien strategioiden ja paremman toteutuksen kautta. Strategia voi olla parempi, kun siinä tunnustetaan paikalliset tarpeet tarkemmin ja toteutustavat huomioivat paikalliset mahdollisuudet ja paikallisesti toimivat ratkaisut. Toteutus voi olla parempi, kun rahoitettavien hankkeiden valinta ja seuranta on tarkempaa, yksilölliset tarpeet tulevat huomioitua ja toteuttajat ovat sitoutuneita. (Leader-lähestymistavan sisällyttäminen maaseudun kehittämiseen 2010: 11.) Kun tarkastelee edellä olevaa Leader-toimintatavan lisäarvon määrittelyä toiminnan toteutuksen puitteisiin, väistämättä havaitsee ristiriidan. Kun Leader-toiminta on viety osaksi laajaa ylhäältä alaspäin ohjattua ohjelmaa ja sen pelisääntöjen mukaan toteutettavaksi, niin kaikilta osin edellä oleva määrittely ei voi toteutua. Se mikä olisi alueen kannalta tarpeen ja järkevää, ei ole läheskään aina ohjelman ja sen pelisääntöjen vuoksi mahdollista.

Edellä esille tuotuun liittyvät ne kaksi hyvin erilaista sisältöä, jotka Leader sanana saa. Kuten aiemmin tässä tutki-

muksessa todetaan, Leader on kehittämistyön toimintatapa, jolla on omat muusta kehittämistyöstä poikkeavat erityispiirteensä. Leader'in tunnistettavissa olevasta erityisluonteesta kertoo myös se, että Leader toimintatapana on osallistavin, kansanvaltaisin ja paikallisin EU:n maaseudun kehittämisen välineistä (Voutilainen, Tapio-Biström 2007: 14–15). Toisaalta Leader nähdään usein sisällöltään suppeammin, lähinnä vain eräänä kehittämistyön rahoitusinstrumenttina. Tällöin edellisessä kappaleessa kuvattu toimintatavan tuottama lisäarvo jää usein huomioimatta ja toimintaa arvioidaan lähes yksinomaan hankkeiden ja niiden suoranaisten tulosten kautta sekä sen mukaan, miten hyvin toimintaryhmä hoitaa hallinnolliset tehtävät. Silloin toimintaryhmät nähdään ikään kuin ylimääräisenä hallinnon tasona. Leaderin kytkeminen osaksi laajaa alueellista ohjelmaa ja sen pelisääntöjä tuntuu vahvistaneen tätä jälkimmäistä näkökulmaa. Näin voi päätellä niistä perusteluista, joilla Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa perustellaan Leader-toimintatavan soveltamista kaikilla ohjelman toimintalinjoilla. Niissä tuodaan esille eritoten hankkeiden paikallisuutta ja pienuutta. Toimintatavan muuta kehittämistyötä täydentävä luonne ja tuottama lisäarvo jäävät siinä yhteydessä huomioimatta. (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013 ennakoarviointi 2006: 104.)

Osin edellä kuvattu asia liittyy arviointiin ja siinä käytettäviin mittareihin. Leader-toimintatavan vaikutukset liittyvät huomattavalta osin mm. sosiaalisen pääoman ja valmiuksien kasvuun, mutta kehittämistyön tulosten mittaamisessa käytävät indikaattorit mittaavat työpaikkoja ja muita suoria tuloksia (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 ennakoarviointi 2007: 106). Toimintatavan lisäarvon ohella tämä mittaamisen ongelma koskee myös huomattavaa osaa toimintaryhmien rahoittamista hankkeista, koska sosiaalista pääomaa ja muita laadullisia tuloksia mittaavia indikaattoreita ei ole tai ne eivät ainakaan ole vertailukelpoisia määrällisiä tuloksia mittaavien indikaattorien kanssa. Leader-toiminnassa siten suuri osa tuloksista jää joko kokonaan mittaamatta tai ainakaan niiden mittaustulokset eivät ole vertailukelpoisia määrällisten indikaattorien mittaamien tulosten, kuten uudet yritykset ja työpaikat sekä liikevaihdon kasvu, kanssa. Osin toki ongelma on käytettäviä mittareita laajempi asia, sillä seuranta kohdistuu suurelta osin Leader-ohjelmien täytäntöönpanoon, eikä tietoa saada maaseudun kehittämisen ja Leader-menetelmän lisäarvon tuottamista tuloksista (Leader-lähestymistavan sisällyttäminen maaseudun kehittämiseen 2010: 49). Seuranalla on siten kehityksen mittaamisen sijaan vahvasti hallinnollinen näkökulma.

Leader'in kaksi toisistaan huomattavan paljon poikkeavaa merkitysisältöä edustavat kahta hyvin erilaista "maailmaa". Toimintatavan erityisluonnetta korostava näkökulma liittyy hallintaan ja verkostoihin. Eriksson (2009: 36) toteaa, että verkostonäkökulma kiinnittää huomion suhteisiin ja prosesseihin yksilöiden ja rakenteiden sijasta, "samalla se siirtää huomion pysyvistä rakenteista jatkuvasti muuttuvien keskinäissuhteiden asetelmaan". Leader-toimintatavan erityispiirteet liittyvät pääosin suhteisiin ja verkostoihin, ja vähemmässä määrin rakenteisiin, joten verkostojen ja hallinnan näkökulma

on Leader´issa toimintatapana vallitseva. Toisaalta Leader-rahoitusinstrumentin merkityksessä on selkeästi hallintoon liittyvä asia.

Leader-toimintatavan ja verkostojen suhde on kaksisuuntainen. Toimintatapa rakentuu verkostojen pohjalle, kuten edellä todetaan. Toisaalta Leader-toimintatavan toteutus myös luo verkostoja ja verkostosuhteita paikallistasolta aina ulkomaille asti, kuten Granberg ja Csöte (2003: 18) toteavat.

Edellä todettuun Leader´in kahteen merkitykseen liittyy toimintaryhmän roolin ohella myös sen tekemän ja toteuttaman kehittämisohjelman rooli. Suomessa toimintaryhmän ohjelma on tehty ja sitä myös toteutetaan vain Leader-toiminnan ja toimintatapaa ohjaavien säädösten mahdollistamissa puitteissa. Esimerkiksi Irlannissa toimintaryhmän ohjelma on alueen kehittämisohjelma, josta osa toteutetaan Leader´in kautta ja osa muilla rahoitusvälineillä. Tätä eroa selittävät suurelta osin yhteiskuntien väliset erot ja Leader-toiminnan erilaiset organisointitavat. Irlannissa ei ole Suomen tapaisia kuntia. Irlannissa toimintaryhmillä on käytössä monia EU-osarahoitteisia ja kansallisia kehittämisvälineitä, jotka Suomen toimintaryhmiltä lähes täysin puuttuvat. Irlannissa Leader-toiminta tuli pääosin jo olemassa oleviin organisaatioihin ja Suomessa sitä varten perustettiin uudet organisaatiot. Kun toimintaryhmän kehittämisohjelma on Suomen tapaan yhteen rahoitusvälineeseen kohdistuva ohjelma, eikä alueen sisällöltään laajempi kehittämisohjelma kuten Irlannissa, osaltaan myös ohjaa ajattelemaan Leader´ia ensisijassa rahoitusvälineenä eikä toimintatapana.

Toimintatapana Leader mobilisoi toimintaan mukaan myös sellaisia toimijoita, joita muut kehittämisvälineet eivät tavoita kovin hyvin, nimittäin nuoria, naisia, erityisryhmiä ja mikroyrityksiä. Tätä asiaa selittää se, että Leader-toimintatapa tarjoaa muuta kehittämistyötä enemmän tilaisuuksia itse osallistua toimintaan, kuten ohjelmaprosessiin, koulutuksiin, hankkeisiin ja toimintaryhmän toimintaan. (Leader-aloitteen innovaatioiden ja... 2004: 6.) Leader voidaan nähdä myös eräänä vaihtoehtona osallistua ja toimia niille, joita jo aiemmin tarjolla olleet toimintamuodot, kuten politiikka, eivät ole kiinnostaneet (Pylkkänen 2004A: 28). Edellä todetun perusteella on loogista, että toimintatapaan liittyvät toimintamuodot, kuten aktivointi ja neuvonta, ovat tarpeen juuri siksi, että mukaan toimintaan on lähtenyt paljon ihmisiä, joilla ei ole aiempaa hanke- ja kehittämistyön kokemusta (Suomen LEADER+-ohjelma 2001: 43–44). Siten Leader-toimintatapaan liittyy selkeitä lisäarvoa tuottavia ja muuta kehittämistyötä täydentäviä piirteitä, joita ei ilman tätä toimintatapaa syntyisi.

Leader on lähtökohdiltaan yhteisöaloite. Yhteisöaloitteita on usein pidetty välineinä, joilla tehdään kehittämistyön hienosäätöä. Niitä voi kuitenkin pitää yhteisöaluepolitiikan ytimenä, sillä ne ovat konkretisoineet yhteisötason kehittämistavoitteita. Yhteisöaloitteiden lähtökohtina ovat olleet kehittämistarpeet, joilla on ollut merkitystä yli kansallisten rajojen, mutta jotka eivät ole nousseet selvästi esille eri jäsenvaltioiden ohjelmista. (Mäkinen 1999: 53–54.) Leader-toimintatavan merkitystä korostaa myös se, että kansainvälisten arvioiden mukaan sillä on ollut siihen sijoitettua rahamäärää merkittävämpi vai-

kutus maaseutupolitiikan toimeenpanon tehokkuuteen, keinojen innovatiivisuuteen ja yhteiskunnalliseen legitimeettiin (Hyyryläinen 2007B: 34). Siten voi jopa sanoa, että Leader on asia, jonka kautta EU tulee positiivisella tavalla esille ja lähelle ihmisen arkea (Pylkkänen, Hyyryläinen 2004: 29). Edellä todetut asiat liittyvät kahteen niistä tavoitteista, joilla on pyritty uudistamaan EU:n poliittista prosessia, nimittäin EU:n ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelun tiivistämiseen ja alue- ja paikallistason toimijoiden osaamisen ja käytännön kokemuksen parempaan hyödyntämiseen (Eurooppalainen hallintotapa, valkoinen kirja 2001: 36).

Suomalaisen maaseutupolitiikan näkökulmasta tarkasteltaessa Leader-toimintatavan merkitys on suuri, sillä Hyyryläinen (2005: 41) pitää sitä suomalaisen maaseutupolitiikan tärkeimpänä työkaluna. Tämä arvio pohjautuu toimintatavan tuottamaan lisäarvoon sekä sen voimaannuttavaan vaikutukseen yhteisöissä. Myös OECD:n Suomen maaseutupolitiikan maatuotokunnassa (2008: 146) nähdään maaseudun tarpeiden vuoksi Leader-toimintatavan rooli merkittäväksi suomalaisessa maaseutupolitiikassa. Siksi OECD esittää toimintaryhmien roolin vahvistamista, laajentamista ja parempaa tunnustamista. Toimintaryhmien roolin vahvistamista on perusteltu myös sillä, että siten saataisiin niiden potentiaali kokonaisuudessaan käyttöön (Pylkkänen 2004A: 39).

Edellä todettu toimintatavan tuottama lisäarvo oikeuttaa arvioimaan Leader´in roolin kehittämistyössä merkittävämmäksi kuin yksinomaan yksittäisten hankkeiden tulokset osoittavat. Toimintatavan avulla on saatu uusia vastuun kantajia kehittämistyöhön, hankkeita myös muihin kehittämisohjelmiin, vahvistettua sosiaalista pääomaa paikallisyhteisössä ja paikallisia resursseja mukaan kehittämistyöhön. (Uusitalo 2009: 150, 173–174.) Leader-toiminnassa paikallisen rahoituksen osuus on hyvin huomattava, lähes puolet koko toimintatavan rahoituskehiksestä tulee toimintaryhmien alueiden kunnilta ja muilta toimijoilta. Leader-toimintatavan kautta tulee koko Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman yksityisestä rahoituksesta huomattava osa ja kuntien rahoituksesta pääosa. Leader mobilisoi siten poikkeuksellisella tavalla kehittämistyöhön mukaan paikallisia aineellisia ja aineettomia resursseja. Leader´in rooli ja asema ovat siis merkittävämpiä ja monimuotoisempia kuin yksinomaan toiminnan ehkäpä näkyvimmän yksityiskohdan, pienten paikallisten hankkeiden ja yritystukien, perusteella asiaa arvioiden voi näyttää.

4.3 ERITYISPIIRTEET PURISTUKSISSA

Leader-periaatteiden arvioidaan toteutuneen Suomessa erittäin hyvin, esimerkiksi LEADER+-ohjelman toteutus huomioi ne kaikki (Pylkkänen 2004A: 30). Erityispiirteiden kunnioittaminen ja huomioiminen on ollut myös toimintatavan menestyksellisen toteutuksen kannalta merkittävä asia. Erityispiirteistä Pylkkänen (emt. 30) arvioi parhaiten toteutuneen alhaalta ylöspäin –periaatteen, alueperustaisuuden ja kolmikannan mukaisen paikallisen kumppanuuden.

Edellä mainittua väliarvioinnin päätelmää tukee kesällä 2010 tehty kysely. Siihen vastasi 1106 toimintaryhmien toiminnassa mukana olevaa tai niiden yhteistyökumppaneita edustavaa henkilöä. Kysely tehtiin viiden Leader-periaatteen osalta: alhaalta ylöspäin-periaate, paikallisen maaseudun kehittämissuunnitelman toteuttaminen, julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö ja työnjako, avoimuus ja luottamus, innovatiivisuus sekä verkostoituminen. Viiden asteikolla kukin niistä sai arvosanaksi 3,7–4,1. (Korhonen, Ponnikas 2010: 7, 14, 30.) Toki kyselyssä annetut arvosanat jäivät selkeästi asteikon maksimin alle, joten ehkä pitää todeta, että erittäin hyvin toteutumisen sijaan erityispiirteiden toteutumista Suomessa kuvaa pikemmin arviona toteutus melko hyvin. Kun em. kyselyn perusteella arvioiden yksittäiset erityispiirteet ovat toteutuneet melko tasaisesti, niin voi ajatella että ne ovat siten myös toteutuneet kokonaisuutena. Tämä jälkimmäinen toteutumiseen liittyvä piirre on merkittävä asia, sillä Leader-ia toimintatapana tarkasteltaessa pitää ottaa huomioon, että erityispiirteet muodostavat kokonaisuuden, joten paras tulos toiminnassa saavutetaan, kun kaikki erityispiirteet huomioidaan sen toteutuksessa. Ajatus siitä, että erityispiirteet muodostavat kokonaisuuden, tuli selkeästi esille delfoi-kyselyn vastauksissa. Tämä todettiin useissa vastauksissa kysymykseen, joka koski erityispiirretä tai -piirteitä, jotka kaipaavat jatkossa enemmän huomiota. Tästä asiasta voi ajatella kertovan myös sen, että tämän kysymyksen yhteydessä jokainen Leader-in erityispiirteistä tuotiin esille useiden henkilöiden vastauksissa. Toki vastauksissa tuotiin hieman muita enemmän esille erityispiirteitä, jotka liittyvät yhteistyöhön. Tämä viittaa verkostoitumisen ja siten myös hallinnan merkityksen kasvuun toimintaryhmän toiminnassa.

Vaikka erityispiirteiden toteutumisen kannalta Leader-toiminnan toteutus onkin Suomessa melko hyvin kunnossa, niin kaikilta osin tilanne ei ole näin hyvä. Leader-in toteutus tapahtuu toimintaympäristössä, jonka erään osan muodostaa hallinto, joka on toimintatavoiltaan ja organisoinniltaan hyvin erilainen kuin Leader-in toiminta-ajatus on sen erityispiirteiden pohjalta arvioituna. Leader-in alhaalta ylöspäin, paikallisista lähtökohdista lähtevä ja sektorirajat ylittävä työtapo on haasteellista yhdistää ylhäältä alaspäin toimivaan sektorihallintoon. Kun ohjelmallinen kehittäminen laitettiin suoraan sektorihallinnon yhteyteen, laitettiin samalla yhteen myös kaksi hyvin erilaista toimintakulttuuria (Salmi 2003B: 63–64). Malinen (1998: 26) tunnisti ongelman hyvin selkeänä jo Suomen ensimmäisellä EU:n ohjelmakaudella. Leader-periaatteiden mukaan laadittu ohjelma joutuu toteutusvaiheessa mukautumaan sektorihallinnon tavoitteisiin ja sääntöihin. Asiaa voi kuvata myös siten, että jo kerran hyväksytty ohjelma joutuu ikään kuin hanke ja yritystuki kerrallaan uudelleen hyväksyttäväksi. Tästä puolestaan seuraa se, että toiminnan ohjelmallisuus kärsii ja se pelkistyy hankerahoitukseksi (Viljanen 1997: 77). Alhaalta ylöspäin toimintatapaan liittyy suuri hankkeiden määrä ja monikerroksisuus (Volk 1999: 96), joka jo itsessään edellyttäisi vahvaa ohjelmallista otetta toimiakseen kokonaisuutena. Siten kehittämistyön näkökulmasta Leader-toimintatavasta ei ole sen nykyisellä hallintotavalla otettavissa irti sitä hyötyä, mikä toimintatapaan liittyy.

Eräs esimerkki ylhäältä tulevasta sektorihallinnon sääntelystä on Työ- ja elinkeinoministeriön sekä Maa- ja metsätalousministeriön syksyllä 2010 antama yhteinen ohje siitä, että hoiva-alan rakennusinvestointeja ei pitäisi rahoittaa muuta kuin harvaan asutulla maaseudulla. Ohje oli ulotettu koskemaan em. ministeriöiden hallinnon piiriin kuuluvien ELY-keskusten ohella myös toimintaryhmiä. Tällä toimenpiteellä ”käveltiin yli” paikallisesti laadittujen kehittämisohjelmien ja myös paikallisten tarpeiden.

Leader-toiminnan lähtökohta, Leader-periaatteet, on hyvä, kuten Salmi (2003A: 218–221) toteaa, mutta todellisuus ei kuitenkaan anna toiminnan tavoitteena olevien paikallisen aktivoinnin ja omaehtoisuuden lisääntymisen toteutua aiotuilla tavoin. ”Valvonnan ja kontrolloinnin kieltä puhuva suuri koneisto” tuo toimintaan, osin sitä tarkoittamattakin, vahvan kontrollin lisäyksen. Vastaavanlaisiin päätelmiin päätyi ministeri Anttilan nimittämä työryhmä (Maaseudun yritys- ja hankerahoituksen... 2009: 12), jonka tehtävänä oli etsiä ratkaisuja maaseudun yritys- ja hanketukien asiakkaille tuottamaan hallinnolliseen taakkaan. Asiakkaille on pahimmillaan syntynyt kuva hallinnosta, jota leimaa epäluulo ja virheiden pelko. Tilanteessa ovat kohdanneet ikään kuin perinteinen suomalainen toimintakulttuuri, jossa ihmisen sanaan luotetaan, ja yritys- ja hanketukien hallinnon epäilyn, valvonnan ja kontrollin kulttuuri, eikä kohtaaminen ole tapahtunut ilman yhteentörmäystä. Tämän ristiriidan ymmärtää, kun ajattelee, että Suomi on eräs korkean luottamuksen asteen yhteiskunnista (Wilkinson, Pickett 2011: 70). Tätä asetelmaa korostaa edellä mainittu virheiden pelko, joten valvonnan ja kontrollin kulttuuri siis vaikuttaa myös hallinnon sisällä.

Em. työryhmä (Maaseudun yritys- ja hankerahoituksen... 2009: 12) nosti ongelmana esille myös aiempaan verrattuna useammasta tasosta rakentuvan ja rakenteeltaan toimintojen eriyttämisen johdosta sirpaleisemman hallintojärjestelmän. Myös Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman arvioitsijat (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman väliarviointi 2010: 68) ovat huomioineet tämän ohjelman toteutuksen kokonaisuuden hallintaan liittyvän ongelman, koska esittävät, että ohjelmalle pitäisi nimetä ohjelmajohtaja. Kokonaisuuden hahmottaminen ja sen hallinta on aiempaan toteutustapaan tehtyjen muutosten myötä hämärtynyt. Työryhmän esiin nostamat ongelmat ovat leimallisia nimenomaan vuonna 2007 alkaneelle EU:n ohjelmakaudelle. Kehittämistyön näkökulmasta Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa on siis muutamia selkeitä ”valuvikoja”.

Valvonnan ja kontrollin kulttuuri koetaan käytännössä mm. byrokraattisuutena. Usein toimijoiden mielestä varsinkin pienissä hankkeissa vaadittujen asiakirjojen määrä sekä menettelyt ovat ylimitoitettuja. Myös käsittelyajat koetaan pitkiksi. Kun Leader-toimintaa on arvioitu, yleensä ongelmana tai kehittämiskohteena lähes poikkeuksetta nousee esille toiminnan byrokraattisuus (mm. Pyökkänen 2004A: 36, Suomen LEADER+ -ohjelman väliarviointi 2005: 7–8, Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman väliarviointi 2010: 71–72). Byrokraattisuus ei ole ongelma vain asiakkaiden kannalta, vaan Leader-in erityispiirteiden toteutumisen kannalta

se on ongelma myös toimintaryhmälle. Kun käytettävissä olevista rajallisista henkilöresursseista huomattava osa joudutaan käyttämään hallinnollisiksi luonnehdittaviin tehtäviin, niin ne ovat pois jostain muusta. Tähän asiaan liittyy myös toimintaryhmien ja ELY-keskuksen (aiemmin TE-keskuksen) hankeprosessissa tekemä päällekkäinen työ, johon Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan (2004: 8–9) puuttunut ja tämän asian ovat myös LEADER+–väliarvioitsijat tuoneet esille (Suomen LEADER+–ohjelman väliarviointi 2005: 3). Toimintaryhmän viranomaisroolin korostamisen myötä menossa olevalla ohjelmakaudella tällaisen päällekkäisen työn määrä on jopa lisääntynyt. Eräs tämän asian konkreettinen esimerkki on se, että ELY-keskus ja toimintaryhmä pitävät toisistaan täysin erillisiä diaareja, ja tätä työtä tehdään myös aivan erillisillä diaariohjelmilla. Nämä konkreettiset asiat määrittelevät osaltaan puitteita sille, miten Leader’in erityispiirteitä toteutetaan.

Leader’issä oppiminen ja opitun siirtyminen ovat toimintatavan onnistumisen takia tärkeässä roolissa (Pylkkänen 2004B: 42). Viime ohjelmakauden LEADER+–väliarviointien perusteella tämä asia ei ole ollut kunnossa. Pylkkäsen (emt. 41) mukaan hankkeiden sekä hyvien että huonojen kokemusten tunnistaminen ja levittäminen eivät toimi tarkoitetulla tavalla. Ongelma liittyy hyvien ja huonojen kokemusten osalta ainakin osin siihen, että hanketoiminnan raportointi palvelee enemmän valvontaa kuin oppimista. Tällöin raportointi tuottaa lähinnä numeerista tietoa, eikä oppimisen kannalta tärkeämpää ”prosessuaalista miten–tietoa”. (Pylkkänen 2004A: 218–219.) Tiedon tuottamisen motiivista ja tavasta johtuen oppimisprosessin kannalta tärkeä toiminnan ja sen tulosten analyysi jää liian vähäiseksi. Opitun levittämisen osalta ongelma johtuu myös mm. siihen soveltuvien kanavien, kuten kaikille avoimen hankerekisterin ja oppimisen kannalta sopivien toimijoiden kohtaamisen tilanteiden, puuttumisen vuoksi. (emt. 35.)

Toimenpiteissä opitun siirtymisen ohella myös itse toimintatavan toteutukseen liittyvässä oppimisessa on suuria puutteita. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ennakoarvioinnissa (2006: 94) todetaan, että aiempien kausien analyysistä hallintomalliin kohdistuvaa kritiikkiä lukuun ottamatta puuttuu kriittinen näkökulma ja riskien arviointi. Hallintomallinkin osalta arvioinnissa esitetty kritiikki ei ole päätyntä korjaaviksi toimenpiteiksi. Tämä viittaa siihen, että toimintatavan kehittämistä on tehty pääosin jostain muusta kuin toimintatavan ja sen tulosten kehittämisen näkökulmasta.

4.4 TYÖNTÄEN LIIKKEELLE

Suomalaista Leader-toimintaa voi useiden kansainvälisten ja kotimaisten tutkimusten sekä arviointien perusteella kuvata sanalla menestystarina. Voi myös sanoa, että toimintatapa sopii erittäin hyvin suomalaiseen yhteiskuntaan, josta asiasta Leader-toimintatavan tuloksellinen toteutus toki jo itsessään kertoo. Edellä mainitut tekijät huomioiden tuntuu oudolta, että olosuhteisiimme näin sopivaa toimintatapaa emme ole

keksineet itse tai edes omaksuneet sitä muualta ilman ulkopuolista yllykettä. Asiaa ovat mm. Hyryläinen ja Rannikko (2000: 199) ihmetelleet. Sinänsä kylätoiminnan ja kansallisen maaseutupolitiikan pohjalta toimintaryhmätyö olisi ollut oma-toimistekin käyttöön otettavissa (Rantama 2002: 92). Niiden kehittämisen kannalta tällaisten välineiden käyttöön otto olisi ollut jopa tarpeen.

Useat tutkijat (mm. Rantama 2002: 92, Isosuo 2000B: 63) arvioivat, että vaikka Leader toimintatapana sopii erittäin hyvin Suomeen, se tuskin olisi tullut meillä käyttöön ilman EU –jäsenyyttä ja sen myötä eräänä kehittämistyön välineenä käyttöön tullutta LEADER II –yhteisöaloitetta. Tätä arviota voi perustella mm. muutosta vastustavilla voimilla. Maaseudun kehittämisessä sektorihallinnon organisaatioilla on ollut hyvin vahva rooli, joten uuden ja kaiken lisäksi hyvin eri tavalla toimivan toimijan tulo kentälle ei tapahdu ilman kitkaa (Rannikko 1997: 37). Tämä jarruttava voima liittyy vanhojen instituutioiden luonteeseen. Niillä on kumppanuutta ehkäiseviä vaikutuksia (Rantama 2002: 143) ja ne antavat tilaa kansalaislähtöisemmälle yhteiskunnalle vain rajatuilla kentillä (Matties 2003: 160). Leader-toimintatavan kohdalla voi ajatella, että tämä jarruttava voima on ollut melko vahva, sillä toimintatapaan sisältyy kaksikin merkittävää poikkeamaa perinteisiin hallinnon toimintatapoihin nähden, nimittäin sektorirajat ylittävä horisontaalinen näkökulma asioihin ja alhaalta ylöspäin-toimintatapa. Leader-toiminnan käynnistysvaiheessa ilmenneet monet ongelmat kertovat siitä miten vaikeita nämä asiat ovat olleet hallinnolle (Isosuo 2000B: 73).

Leader-toimintatavan käyttöön oton myötä edessä oli myös iso muutos aiempiin kehittämistyön käytäntöihin, sillä ennen Leader’ia kehittämistyön kohteena olleita asukkaita ei otettu vahvasti kehittämistyöhön mukaan (Rantama 2002: 124). Uuden toimintatavan omaksuminen oli siis iso askel, joten perustellusti voi ajatella, että sen ottaminen ilman EU: n myötävaikutusta olisi vaatinut taakseen merkittävässä määrin muita voimia.

Toisaalta voidaan sanoa myös niin, että Leader-toimintatavalle oli Suomessa olemassa sosiaalinen tilaus, sillä ilman sitä ei maaseutupolitiikka olisi kyennyt vastaamaan niihin haasteisiin, joita siihen kohdistettiin (Hyryläinen 2007B: 34). Myös maaseudun toimijoiden keskuudessa oli tällaiselle työvälineelle selkeä tarve (Isosuo 2000A: 58). Tässä ja edellisissä kappaleissa esille tuodun perusteella voi ajatella, että Leader-toimintatapa olisi saatettu ottaa Suomessa käyttöön, vaikka emme olisi liittyneet EU: n jäseniksi, mutta se olisi tapahtunut myöhemmin ja todennäköisesti sisällöltään ja rahoitukseltaan suppeampana. Toimintaryhmän rooli olisi silloin jäänyt todennäköisesti epäitsenäisemmäksi kuin se on nyt. Tätä viimeksi mainittua arviota tukevat LEADER II–ohjelman käynnistysvaiheen pyrkimykset rakentaa sen kansallinen toteutus hallintokeskeisesti.

Edellä kuvattu asetelma on mielenkiintoinen. Maaseutupolitiikan keinovalikoimaan Leader-toimintatavan tapainen väline oli tarpeen. Myös vahvassa kylä- ja muussa kolmannen sektorin toiminnassa tällaista välinettä kaivattiin ja toisaalta tämä kansalaistoiminta myös tarjosi Leader-toiminnalle he-

delmällisen kasvualustan. Kuitenkin noiden vahvojen vetävi- en voimien ohella oli myös vahvoja jarruttavia voimia, kuten sektoreittain toimiva hallinto ja kunnat vahvoina paikallishal- linnon organisaatioina. Irlannissa kreivikuntaa pienemmän alueen julkinen hallinto puuttuu. Siksi Irlannissa hallinto koki kumppanuusperiaatteella toimivat paikalliskehittämistä har- joittavat organisaatiot tarpeellisiksi (Moseley, Cherrett, Cawley 2001: 177). Jarruttavien voimien olleessa vähäisempiä toimin- nan käyntiin lähtö on siellä ollut helpompaa. Toki Irlantia ja Suomea vertailtaessa pitää muistaa se, että Irlannissa Leader- toiminnan käynnistyessä toimintatavassa tarvittavat paik- aliset rakenteet olivat pääosin jo olemassa samantyyppisen kehittämistoiminnan parissa ja Suomessa Leader-toimintaa käynnistettäessä toimintaryhmät luotiin tyhjistä. Siten Suo- messa on pitänyt eri tahoille myös ”myydä” toimintatapa, joka poikkosi hyvin suuresti siitä, mihin oli totuttu.

Suomalaista Leader-toimintatavan ensimmäistä toteutus- jaksoa voi mm. opettelun ja valtavirtaistamisen ohella nimetä myös vaihtoehtojen kokeiluksi. LEADER II: ssa toimintaryh- millä oli nykyisenlainen osittainen päätösvalta hankkeista. POMO: ssa tietoisesti annettiin toimintaryhmille LEADER II: n verrattuna enemmän valtaa ja vastuuta, kuten Uusitalo (2007: 18) toteaa. POMO: ssa toimintaryhmä käytännössä teki päätökset hankkeista ja maksoi hankkeille kuntarahan ohella myös valtion rahoitusosuuden. Myös kehittämistyön kohden- taminen oli POMO: ssa vapaampaa kuin Leader II: ssa, sillä siellä ei ollut ylhäältä annettuja kehittämisohjelman toiminta- linjoja (Ihmisen maaseutu–tahdon maaseutupolitiikka 2004: 53). Kun siirryttiin seuraavalle EU: n ohjelmakaudelle, olisi Leader-toimintatavan hallintomalliksi voitu siten aiemman vaihtoehtojen kokeilun pohjalta valita LEADER II: ssa nouda- tettu malli, POMO: ssa käytetty malli pienin lisäaskelin, joka olisi tarkoittanut luvussa 8.2. esiteltävää global grant-menet- telyä tai näiden kahden kokeillun hallintomallin yhdistelmä. Valituksi tuli edellä olevista ensin mainittu vaihtoehto.

Käynnistysvaiheen jälkeen toinen kriittinen vaihe Suomen Leader-toiminnassa tuli ohjelmakaudelle 2007–2013 siirryttä- essä. Silloin toimintaan toteutettiin eräitä merkittäviä muutok- sia ja toisaalta Leader-toiminnan rahoituksen määrä väheni. Osa näistä asioista tuli EU: sta, mutta osin ne olivat kotope- räisiä. Muutokset liittyvät siihen, että Leader tuli osaksi sisäl- löltään hyvin laajaa maaseutuohjelmaa. Sen myötä Suomessa kaikkien toimintaryhmien rahoitus tuli ensimmäistä kertaa samasta lähteestä, joten myös niiden asema tuli yhdenvertai- seksi. Maatalous- ja maaseutupolitiikan kytkeminen samaan ohjelmaan on kuitenkin ollut hyvin haastava ratkaisu. Sillä on yhdistetty Hyyryläisen (2007B: 32) sanoin ”kaksi erilaista puheiden, tekstien ja käytänteiden muotoa”. Tämä yhdistä- minen on monien edellisessä luvussa kerrottujen ongelmien taustalla. Myös toimintaryhmän rooli muuttui haastavammak- si, kun lisääntyneet viranomaistehtävät piti yhdistää sulavasti kehittäjän rooliin ja kaiken lisäksi monessa toimintaryhmässä tehtävien kannalta liian pienillä henkilöresursseilla. Tästä vii- meksi mainitusta asiasta kertoo se, että esimerkiksi edellisellä ohjelmakaudella toimintaryhmän tehtävien hoidon on todettu edellyttävän vähintään kahden kokopäivätoimisen henkilön

palkkaamista (Suomen LEADER+-ohjelma 2005: 59), mutta huomattavalla osalla toimintaryhmistä ei ollut tähän talou- dellisia edellytyksiä. Tällä ohjelmakaudelle toimintaryhmän viranomaistehtävien lisääntyttä toimintaryhmien henkilö- resurssit eivät ole kuitenkaan lisääntyneet, joten tilanne ei ole parantunut aiempaan nähden.

Rahoituksen vähentymisestä tällä EU: n ohjelmakaudel- la Leader´issa voi puhua, sillä 55: n toimintaryhmän saaman julkisen rahoituksen yhteismäärä oli pienempi kuin se olisi ollut edellisen ohjelmakauden 25: n Leader+-toimintaryhmän keskimääräisen rahoituksen mukaan laskien. Toki julkisen rahoituksen kokonaismäärä nousi edelliseen ohjelmakauteen nähden, mutta tätä nousua selittää se, että huomattava osa edellisen ohjelmakauden toimintaryhmistä, ns. ALMA-ryh- mät, toteutti käytännössä 2 vuotta muita toimintaryhmiä ly- hyempää kautta. Rahoituksen vähentyminen selittyy sillä, että Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman sisäisessä rahoituksen jaossa Leader-toiminnan sisältävä toimintalinja 4 sai EU: n rahoitusosuudesta vain EU: n määrittelemän mini- min 5 %. Myös kansallinen rahoitusosuus huomioiden toimin- talinjan 4 rahoitus jäi vielä tätäkin pienemmäksi, nimittäin 4 %: iin koko Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman rahoituksesta (OECD 2008: 140). Tätä rahoitusosuutta voi pi- tää yllättävänä, sillä Leader-toimintatavan parhaisiin toteutta- jiin kuuluvassa maassa toimintatavan saama osuus koko maa- seuturahoituksesta oli aivan pienimpiä koko EU: ssa. Suomea pienemmän osuuden maaseutuohjelman EU-rahoituksesta Leader´iin käyttäneet ovat kaikki uusia jäsenmaita (Coura- des 2009). Maaseutuohjelmaa toteutetaan Suomessa hyvin vahvasti maataloutta painottaen. Väistämättä mieleen tulee kysymys, että olisiko Leader´in rahoitusosuus ollut vieläkin pienempi, ellei EU olisi määritellyt kullekin toimintalinjalle minimirahoitusosuutta?

4.5 SYITÄ SUOMALASEEN MENESTYSTARINAAN

EU: n tasolla arvioitsijat ovat määritelleet kahdeksan syytä, jot- ka selittävät Leader-toimintatavan hyviä tuloksia. Näitä syitä ovat:

- Sopivan kokoinen alue–paikalliset tarpeet tunnistetaan ja toisaalta löytyy toiminnan edellyttämä kriittinen massa
- Paikallisen tiedon ja osaamisen hyödyntäminen
- Matalan kynnyksen ja kysyntäorientoitunut rahoitus, joka tavoittaa ryhmiä, joita muut rahoitusvälineet eivät tavoita
- Paikallinen kumppanuus yhdistää alhaalta ylöspäin toi- mintatavan ja ylempien aluetasojen tuen sekä rahoituksen
- Sektorirajat ylittävä ja verkottava työtap
- Pyrkimys innovaatioihin ja ennakkoluulottomiin ratkaisui- hin
- Alueiden välinen yhteistyö ja verkottuminen
- Toimintaryhmän melko itsenäinen valta

Wade, Rinne 2008: 88–90).

Kun tarkastelu kohdennetaan toimintaryhmän toimintaan, niin hyvien tulosten taustalla on kansainvälisissä arvioinneissa nähty seuraavat selittävät tekijät:

- Toimintaryhmä on kokoonpanoltaan monipuolinen.
- Toimintaryhmä on autonominen.
- Toimintaryhmä laatii useaksi vuodeksi sen toimintaa ohjaavan kehittämisohjelman.
- Toimintaryhmä on toimivassa vuorovaikutussuhteessa oman alueensa muiden kehittämistyöstä vastaavien toimijoiden kanssa.

(Paikalliset toimintaryhmät ohjelmakaudella 2000–2006 1999: 5).

Edellä kerrotut syyt siihen, että Leader-toimintatapa ja toimintaryhmä sen käytännön toteuttajana on tuottanut hyviä tuloksia, liittyvät hyvin suurelta osin Leader-toimintatavan erityispiirteisiin, joten metodi itsessään selittää sen onnistumisia. Erityispiirteiden kohdalla olennainen asia on niiden laaja soveltaminen (Suomen LEADER+-ohjelman väliarviointi 2005: 6). Kun ajatellaan Leader-toiminnan tuloksia Suomessa, näiden selittävien tekijöiden ohella on tarpeen löytää syitä, jotka selittävät Leader-toiminnan hyviä tuloksia nimenomaan Suomessa. Tämä on tarpeen siksi, että kyetään ymmärtämään miksi toimintatavan parhaita toteuttajia on maa, jossa sitä on toteutettu merkittävästi lyhyemmän aikaa kuin suuressa osassa EU:n jäsenvaltioita.

Suomen maaseutupolitiikan maatutkinnassa OECD (2008: 134–135) tuo esille neljä asiaa, jotka ovat erityisen suuresti vaikuttaneet suomalaisen Leader-toiminnan hyvään tulokseen: aikaisempi vapaaehtoisten kylätoimijoiden verkosto, valtavirtaistaminen, paikallisten toimintaryhmien osallistava, kolmikantainen rakenne ja paikallisten toimintaryhmien itenäisyys. Niistä ensin mainittu asia on tulosten kannalta merkittävin syy. Tarkastelen näitä tuloksellisen toiminnan syitä seuraavaksi hieman tarkemmin. Tärkeimmäksi selittäväksi tekijäksi todettu asia on näkemykseni mukaan laajempi ilmiö kuin yksinomaan kylätoimintaan liittyvä, joten olen nimennyt sen yhteisöllisen toiminnan kentäksi.

4.5.1 YHTEISÖLLISEN TOIMINNAN KENTÄ

Tärkeimpänä yksittäisenä syynä sille, että Leader-toiminta on Suomessa ollut niin menestyksellistä heti alusta asti, on se, että toimintatapana se sopii hyvin suomalaiseen toimintakulttuuriin. Meillä on ollut valmiiksi vahva kansalaisyhteiskunta ja yhdistystoiminnan traditio (Hyyryläinen 2007B: 28–30). Erityisen tärkeässä roolissa tässä asiassa on ollut kylätoiminta. Hyöty on ollut myös molemminpuolista, sillä kylätoiminta on tarjonnut Leader-toimintatavalle vankan pohjan ponnistaa ja toisaalta Leader-toiminta on tuonut kylätoimintaan sinne kaivattua rahoitusta, jolla on kyetty hankkimaan kehittämistyössä tarpeen olevia erilaisia resursseja, ikään kuin laajemmat puitteet kehittyä. (Puuronen 1998: 37, Uusitalo 2007: 22, OECD 2008: 134, Hyyryläinen 1994: 202–203, Hyyryläinen 2000: 117.) Uusitalon (2009: 173) luonnehdinta Leader-toimintatavasta, ”vahvistettuna kansalaistoimintana”, kertoo tästä

molemminpuolisesta hyödyistä. Kentän valmiista rakenteista johtuen oli myös heti valmius toimia, kun käyttöön saatiin lisäresursseja. Myös mielenkiinto toimintaryhmätyön käynnistämiseen, esimerkkinä 67 hakemusta LEADER II –toimintaryhmäksi, itsessään kertoo tästä valmiudesta (Viljanen 1997: 48). Vastaava rahoitusmahdollisuudet ylittävä mielenkiinto koettiin myös LEADER II: a täydentämään luodun POMO-ohjelman yhteydessä, vaikka siihen haku toteutettiin erittäin nopealla aikataululla.

Kylätoimintaa kuvaa erittäin hyvin lyhyt lainaus Kyläasiain neuvottelukunnan esitteestä (Kylätoiminta–Suomen suurin kansanliike: 3) vuodelta 1994: ”kylätoiminta on kylän asukkaiden vapaaehtoista yhteistyötä omien elinolojensa kehittämiseksi”. Se kertoo siitä, että toiminnan kohteena on maaseutupolitiikan uuden paradigman mukaisesti alue eikä yksittäinen toiminnan sektori, ja toiminta on asukaslähtöistä. Toiminnan sisältö ja kohde vaihtelee kylästä toiseen ja myös samassa kylässä eri aikoina. Siten kylätoiminnassa toimintaa yhdistävänä tekijänä on toimintatapa, ei toiminnan sisältö. Hyyryläinen (1994: 32) arvioi, että kylätoimintaa ei aatteellisesti mielessä voi pitää joukko-organisaationa koska toiminnasta puuttuu vahva keskusjohto, jonka taustalla olisi jokin teoria tai maailmankatsomus.

Kylätoiminnan eräänä lähtöpisteenä Suomessa voidaan pitää usean yliopiston ja Suomen Kunnallisliiton yhdessä toteuttaman Kylätutkimus-76: n käynnistymistä vuonna 1976. Syynä tutkimushankkeen käynnistämiseen oli 1960- ja 1970-luvuilla koettu muutos, joka oli maaseudun kannalta huono. Tutkimus oli luonteeltaan hyvin vahvasti toimintatutkimus, joten sen toteutuksessa pyrittiin muutokseen elinoloissa aktivoimalla, auttamalla ja vahvistamalla asukkaiden omaa toimintaa (Hautamäki 1989: 23–26). Kylätoiminta ei toki alkanut tuon tutkimuksen myötä, vaan se sai silloin aikaisempaan toimintaan nähden toisenlaisen, organisoidumman muodon. Kylätutkimus -76: a voi pitää kylätoiminnan käynnistäjänä nimenomaan sen nykyisessä muodossaan. Tätäkin asiaa pitää täsmentää vielä siten, että muutamissa yksittäisissä kylissä oli nykymuotoista kylätoimintaa jo hieman ennen tätä tutkimusta (Hautamäki 1989: 22). Hyyryläisen (1994: 12–13, 36–37) tavoin kylätoiminnan voi nähdä hyvin pitkänä, monivaiheisena prosessina, jonka lähtöpisteenä voi pitää sarkajaon käyttöön ottoa viljelymuotona 1300-luvulla. Kyseinen viljelymuoto pakotti koko kylän toimimaan yhdessä. Ajan myötä yhteistoiminta sai muita, osin organisoidumpia muotoja, joista nykymuotoinen kylätoiminta on eräs vaihe.

Nimenomaan kylätoiminnalla on ollut erityisen suuri merkitys Leader-toiminnan onnistuneessa toteutuksessa. Tämän huomaa, kun ajattelee Leaderin erityispiirteitä ja kylätoiminnan luonnetta. Niissä on hyvin paljon samoja piirteitä. Erityisesti niitä yhdistää alueperusteinen toiminnan lähtökohta ja siihen liittyen asioiden käsittely monialaisesti, erilaiset sektorirajat unohtaen ja ylittäen sekä toiminnan toteutus alhaalta ylöspäin -periaatteella. Voisi jopa sanoa, että Suomessa nykymuotoisen kylätoiminnan avulla valmentauduttiin jo noin kahden vuosikymmenen ajan Leader-toimintaan ennen kuin sen toteutus meillä edes alkoi. Ajatusta tästä valmentautumi-

sesta voi perustella Eija Lahtisen (1998: 95–98) tutkimuksella kylätoiminnan menestystekijöistä. Monet tutkimuksessa määritellyistä menestystekijöistä olivat asioita, joiden voi ajatella olevan eduksi Leader- ja hanketoiminnan parissa, kuten organisoitu ja suunnitelmallinen toiminta, avoimuus ja yhteistyö. Tämä valmentautuminen koski toki vain kentän toimijoita, ei hallintoa.

Kylätoiminnan merkitystä Leader-toiminnan kannalta tulee pohtineeksi Lars Larssonin (2001: 73) artikkelin myötä. Hän on vertaillut Leader-toimintaa Skotlannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Skotlannissa yhdyskuntatyöntekijät ovat olleet tärkeässä roolissa Leader-toiminnan toteutuksessa. Heidän tehtävänä on ollut parantaa yhteisöjen toimintakykyä. Tämän tyyppisiä toimenpiteitä vahvan kylätoiminnan Suomessa ja Ruotsissa ei ole yleensä Leader-toiminna, vaan kylätoiminnan myötä tällaiset lähtökohdat kehittämistyön toteuttamiseen ovat yleensä jo valmiiksi olemassa.

Kansalaisyhteiskunnan tärkeä rooli Leader-toimintatavan toteutuksessa tuodaan selkeästi esille Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 ennakoarvioinnissa (2006: 91–92), kun toimintalinjan 4 kriittiseksi arviointinäkökulmaksi otettiin ”maaseudun kansalaisyhteiskunnan toimintakyky”. Tämä valinta perustui siihen, että arvioitsijat katsoivat, että ”toimintaryhmätyön keskeiset periaatteet rakentuivat pitkälti kansalaisyhteiskunnan toimijoiden varaan”.

Molempinpuolista hyötyä voi tarkastella myös siitä näkökulmasta, että Suomessa vahvan yhteisöllisten toimijoiden kentän ansiosta Leader-toimintatapa tuo alueen kehittämiseen mukaan poikkeuksellisen paljon tämän tapaiseen toimintaan tottuneita toimijoita ja muita uusia resursseja verrattuna ylhäältä alaspäin–periaatteella tehtyyn kehittämistyöhön. Käytettävän rahoituksen hyötysuhde on muodostunut sen ansiosta poikkeuksellisen hyväksi. Suomessa Leader-toimintatapa siten löysi erittäin ”hedelmällisen maaperän”. Kun ajatellaan, että toimintaryhmätyö yhdistää maaseudun toimijoita, varoja ja asiantuntemusta (Vastuuta ottava paikallisyhteisö 2008: 75), ja tämä tapahtuu vahvassa ja organisoituneessa yhteisöllisten toimijoiden kentässä, niin tällainen päätelmä on perusteltu. Mäen (1993: 76) tutkimuksen mukaan ennen EU–aikaa Etelä-Pohjanmaalla erilaisten kansallisten julkisten tukien panoskerroin oli yhteisöllisissä rakennusinvestoinneissa 2,25. Vahvan yhteisöllisten toimijoiden kentän tuottama hyvä panoskerroin selittää osaltaan Leader-toimintatavan hyviä tuloksia Suomessa.

Yhdistys- ja eritoten kylätoiminnan vahvasta roolista suomalaisen Leader-toiminnan taustalla kertovat myös eräät toteutustapaan liittyvät yksityiskohdat. Tällaisia asioita ovat mm. se, että Suomen EU-jäsenyyden myötä talkootyö tuli hankkeiden (myös muiden kuin Leader-hankkeiden) omahoito-osuuteen kelpaavaksi eräksi, ja että eräät Leader’in yhteisölliseen toimintatapaan liittyvät erityispiirteet, kuten alhaalta ylöspäin -periaate ja paikallisuus, otettiin itsestään selvinä asioina mukaan suomalaiseen toteutustapaan. (Rantama 2002: 92.) Toki alhaalta ylöspäin -periaatteen osalta oli alussa kitkaa, kuten edellisessä luvussa kerrotaan.

Kansalaisyhteiskunnan vahva rooli maaseudun kehittämisessä on osin otettu liian itsestään selvänä, ikään kuin se olisi sitä aina ja ikuisesti. Erilaisten voimavarojen niukentuminen on heikentänyt sen kykyä ottaa vastaan sille kohdistettuja, lisääntyviä haasteita ja tehtäviä sekä hyödyntää tarjolla olevia kehittämisvälineitä. Siksi kansalaisyhteiskunnan toimintakykyä vahvistaviin toimenpiteisiin on nähty olevan tarpeen kiinnittää huomiota (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013 ennakoarviointi 2006: 110). Tällöin valtion ja kuntien on tarpeen toteuttaa useita järjestöjen toimintakykyä vahvistavia toimenpiteitä, kuten Pihlaja (2010: 95–99) tutkimuksessaan tuo esille.

Maaseudun vahva yhteisöllisten toimijoiden kenttä ei ole yksinomaan Suomessa Leader-toiminnan tuloksellista omaksumista selittävä tekijä, vaan samanlaisia havaintoja on tehty mm. Virossa (Valokiilassa Viro 2006: 50) ja Tanskassa (Thuesen 2004: 33). Myös Irlannissa onnistuneen Leader-toiminnan ja maan hyvin vahvan yhteisöllisen paikallistoiminnan yhteys nousee väistämättä mieleen. Toki tällä asialla voi olla myös kääntöpuolensa, sillä sosiaalista tilaa ei automaattisesti löydy uudelle tulokkaalle, kun toimitaan kentällä, jolla on jo paljon toimijoita, sekä yhteisöllisiä että myös muita (emt. 33). Rannikon (1997: 37) edellä toteaman perusteella tällainen ilmiö ei ollut Suomessakaan aivan vieras.

Edellä on suomalaisen Leader-toiminnan tärkeintä menestystekijää tarkasteltu järjestötoiminnan ja kansalaisyhteiskunnan kautta. Kuten otsikosta, yhteisöllisen toiminnan kenttä, voi ajatella, niin myös toimintaympäristöllä on tässä asiassa oma merkityksensä. Vaikka aiemmin tässä tutkimuksessa tuodaankin esille sitä, että Leader-toiminnan käynnistymiselle Suomessa oli merkittäviä hallinnosta johtuvia jarruttavia tekijöitä, niin yhtälailla voi sanoa, että suomalainen hallinto on ollut edesauttamassa vahvan kolmannen sektorin hyödyntämistä Leader-toiminna. Muutamissa delfoi-kyselyn vastauksissa tuotiin esille, että suomalainen hallinto on sillä tavoin matala, että kentän toimija voi olla suoraan yhteydessä ministeriöön. Kaikkialla tämä ei ole mahdollista erilaisen hallintokulttuurin johdosta. Eräs tätä eroa selittävä asia on suomalaisen maaseutupolitiikan kehittymisen tapa alhaalta ylöspäin. Se on kehitynyt pääasiassa kansalaisyhteiskunnan ja yliopistojen parissa, ja on sieltä vähitellen saavuttanut asemaa hallinnossa. (OECD 2008: 117.) Osin suomalaista toimintakulttuuria selittää myös suomalaisten virkamiesten käytännönläheinen, asiakaskeinen toimintatapa, jonka Kull (2008: 298) tuo esille erään EU:n komission virkamiehen haastattelulausunnon kautta.

Vahvan kolmannen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan merkitystä suomalaisen Leader-toiminnan yhteydessä korostaa se, että se vaikuttaa kaikkien seuraavissa alaluvuissa kerrottavien selittävien tekijöiden taustalla. Ilman vahvaa yhteisöllistä toimintaa eivät neikään olisi voineet myötävaikuttaa siinä määrin näin tulokselliseen toteutukseen kuin ne ovat vaikuttaneet. Esimerkiksi LEADER II–ohjelman nopea alueellinen valtavirtaistaminen POMO-ohjelman avulla tai toimintaryhmien hallitusten rakentaminen kolmikannan pohjalle tuskin olisivat onnistuneet niin hyvin ilman kylä- ja muun kansalaistoiminnan luomaa vahvaa pohjaa.

Tärkein syy tulokselliseen toimintaan liittyy siis toimintatavan toteuttamisen kannalta hyvään toimintaympäristöön. Muut toiminnan onnistumista selittävät tekijät liittyvät toiminnan toteutustapoihin. Tätä voi tarkentaa vielä siten, että ne ovat samalla Leader-toimintatavan erityispiirteiden toteutumista vahvistavia asioita. Hyyryläinen (2007: 28) määrittelee erääksi Leader-toiminnan onnistumisen syyksi nimenomaan Leader'in erityispiirteiden kunnioittamisen sen toteutuksessa. Se, että Suomessa Leader'ia toteutetaan hyvin pitkälti toimintatavan erityispiirteiden mukaan, hankaloittaa tässä kohtaa päätelmien tekoa. Toteutuksen onnistumisen syitä pohdittaessa on vaikea erottaa toisistaan sitä, miten merkittävästi asiaan vaikuttavat Leader'in erityispiirteet, joita suomalaiset hyvin aidosti toteuttavat, ja miten paljon onnistuminen on nimenomaan suomalaisen toteutustavan ja toteuttajien ansiota. Toki asiaa voi ajatella myös siten, että todennäköisesti hyvä tulos johtuu juuri näiden kahden asian yhteisvaikutuksesta.

4.5.2 VALTAVIRTAISTAMINEN

OECD:n maatutkinnassa (2008: 134) valtavirtaistaminen määritellään seuraavasti: "soveltaminen ja yhdistäminen kansallisten varojen kanssa ja valtavirtaistaminen rakennetuihin". Hyväksi havaittua toimintatapaa siis ryhdytään käyttämään laajemmin kuin vain esimerkiksi siihen toimintaan kohdistetun rahoituksen avulla tai sille toiminnalle määriteltujen asioiden puitteissa. Seuraavassa kappaleessa kerrottujen suomalaisten esimerkkien ohella valtavirtaistaminen voi olla myös mm. tiettyyn ryhmään tai tilanteeseen kohdistuvaa, kuten Irlassa Leader-toimintatavan mukaan toteutettu LPD-ohjelma on ollut. Sen avulla syrjäytyneitä ja vähäosaisia on pyritty kuntouttamaan hyödyntämään Leader'ia ja muita kehittämisvälineitä (Anttila, Hakkarainen, Häme, Uusitalo 1999: 16).

Leader-toimintatavan valtavirtaistaminen nähdään erääksi suomalaisen Leader-toiminnan vahvuudeksi. Siinä on hyödynnetty muuta EU-rahoitusta ja kansallista rahoitusta (OECD 2008: 93, 134, Uusitalo 2009: 173). Valtavirtaistaminen on ollut aluksi alueellista, mutta sen tavoitteiden toteutumisen myötä myös sisällöllistä valtavirtaistamista uusille aloille on tapahtunut yhä enemmän (Uusitalo 2009: 173). Tästä viimeksi mainitusta asiasta esimerkkejä ovat mm. kalatalouden toimintaryhmät, toimintaryhmien toimenpiteet erityisympäristöissä sekä toimiminen ESR-rahoituksen välittäjäorganisaationa. Sisällöllisen valtavirtaistamisen kanssa hieman samantapainen asia on Leader-toiminnan toteuttaminen Suomessa heti alusta asti sisällöltään laajana. Osassa EU:n jäsenmaista Leader'ia on toteutettu suppeasti keskittyen vain joihinkin maaseudun toimintoihin, kuten matkailuun tai paikallisten raaka-aineiden jatkojalostukseen. Tällöin kehittämistyön ulkopuolelle jää joukko maaseudun kehittämisen kannalta tärkeitä prosesseja ja asioita. (Maintstreaming LEADER in future rural policies 1999: 12.) ja silloin tuki myös hukataan monialaisuus toimintatavan erityispiirteinä.

Valtavirtaistaminen on Suomessa koettu Leader-toimintatavan toteutuksessa hyvin tärkeäksi asiaksi. Hyyryläinen (2007B: 28) käyttääkin valtavirtaistamisen kohdalla määreitä "varhainen" ja "määrätietoinen". Asiasta kertoo se, että

POMO-ohjelmaa ryhdyttiin valmistelemaan ennen kuin LEADER II-ohjelmasta oli oikeastaan lainkaan käytännön kokemuksia. Toisaalta tälle valtavirtaistamiselle oli suuri sosiaalinen tilaus, koska saaduista 67:stä hakemuksesta LEADER II:ssa voitiin vain 22 rahoittaa, ja kuitenkin myös monilla muilla alueilla oli halua ja valmiutta ryhtyä kehittämistyöhön. Siten voi sanoa, että edellisessä luvussa esiin tuotu vahva yhteisölisten toimijoiden kenttä oli myös valtavirtaistamisen taustalla (OECD 2008: 134).

Valtavirtaistamisen merkittävän roolin Suomessa Leader-toimintatavan yhteydessä havaitsee myös tarkastelemalla maaseutupoliittisia kokonaisuohjelmia (tai niitä edeltäviä vastaavia ohjelmia) Leader-toimintaa koskevilta osin. Vuosia 1996–2000 koskevassa ohjelmassa (1996: 83) ja vuosia 2001–2004 koskevassa ohjelmassa (2000: 70) Leader-toimintaan liittyvänä tavoitteena oli toiminnan ulottaminen koko maahan, siis alueellinen valtavirtaistaminen. Sen tavoitteen toteuduttua myöhemmissä ohjelmissa (2004: 121–122, 2009: 133–134, 136) mukaan tavoitteina on tullut toiminnan sisällöllinen valtavirtaistaminen sekä sen ohella myös muita toimintatavan toteutustapaa ja toiminnan sisältöä koskevia tavoitteita.

Suomalaisesta suhtautumisesta valtavirtaistamiseen kertoo hyvin muisto oman Leader-urani alkua ajoilta. Suomen ja Ruotsin toimintaryhmillä oli vuoden 2001 alussa yhteinen laivaseminaari. Suomalaiset käyttivät siellä termiä toimintaryhmätyö ja ruotsalaiset termiä Leader-verksamhet. Seminaarin aikana tajusin, että näiden sanavalintojen taustalla oli myös merkittävä sisällöllinen ero. Me suomalaiset näimme asian ruotsalaisia enemmän toimintatapana ja he puolestaan enemmän Leader-rahoitukseen liittyvänä. Ruotsalainen virkamies kertoi, että heillä on myös termi Leader-liknande verksamhet, mutta se on vain sana ilman konkreettista sisältöä. Toimintaryhmien valintaprosessissa tämä sanojen käytön ero konkretisoitui. Suomen 58 toimintaryhmästä 25 sai Leader+-rahoituksen ja loput saivat rahoituksen muulla tavoin. Ruotsissa oli kansallisesti, vastoin EU:n ohjeita, jätetty pohjoisosat maasta Leader-haun ulkopuolelle. Hakukelpoiselta alueelta 32 toimintaryhmää haki Leader-rahoitusta, jonka niistä 13 sai. Loput toimintaryhmiä jäivät ilman rahoitusta.

4.5.3 ITSENÄISET TOIMINTARYHMÄT

Paikallisten toimintaryhmien itsenäisyys on nähty erääksi onnistumista selittäväksi asiaksi (mm. Pylkkänen, Hyyryläinen 2004: 30). Niiden itsenäisyys ei tuki ole täydellistä, mutta niillä on kuitenkin merkittävästi valtaa päättää mitä hankkeita ne rahoittavat (OECD 2008: 135). Leader ei ole silloin jäänyt erääksi hallinnon työvälineeksi, kuten se on esimerkiksi eräissä Saksan osavaltioissa (Kull 2008: 298). Näin olisi voinut Suomessakin käydä, sillä Leader-toiminnan käynnistysvaiheessa Suomi esitti EU:n komissiolle, että meillä käytettäisiin Leader'issa samanlaista hallintomallia kuin tavoiteohjelmissa oli. Sen myötä toimintaryhmä olisi ollut hankerahoituksen hakija eikä omaa aluettaan koskevan, itse laatimansa kehittämisohjelman toteuttaja. Komissio ei hyväksynyt esitettyä hallintomallia. (Paikalliset toimintaryhmät ohjelmakaudella 2000–2006 1999: 4.)

Toimintaryhmien itsenäistä roolia voi perustella Leader-periaatteiden ohella myös tehokkuuden näkökulmasta. Häikiön (2005: 28) mukaan järjestelmä toimii tehokkaasti, kun kansalaiset hallitsevat itseään. Uusitalo (2009: 173) on todennut, että toimintaryhmien itsenäisyyden eräs tärkeä seuraus on se, että osoitettu luottamus ja annettu valta on tuottanut vastuunottoa omasta alueesta ja sen kehityksestä. Näille asioille hyvän lähtökohdan tarjoaa edellä kerrottu yhteisöllisen toiminnan vahva kenttä. Vallan ohella on siten ollut myös valmiudet sen käyttöön.

Toimintaryhmien itsenäinen asema ei ole ollut itsestään selvyyttä, sillä se on ollut ehkä vaikein yksittäinen asia Leader-toimintatavassa viedä lävitse Suomessa. Perinteiselle sektoreihin jakautuneelle hallinnolle horisontaalinen näkemys ja alhaalta ylöspäin –toimintatapa ovat olleet vaikeita asioita omaksua ja hyväksyä. (Isosuo 2000B: 73.) Esimerkiksi kunnille toimintaryhmytyö on ollut uusi, hyvin erilainen kokemus. Omalta työuraltani muistan, että toiminnan alkuvaiheissa melko monta kertaa joutui kuntien ihmisille selittämään, että kunnat eivät voi tehdä enää omia päätöksiään toimintaryhmälle antamastaan kuntarahasta, vaan toimintaryhmä päättää sen kohdentamisesta eri hankkeille. Toimintaryhmytyön käytäntö poikkesi hyvin paljon siitä mihin kunnissa oli totuttu. Silloin pidettiin outona, että jollekin yhdistykselle annettiin merkittävä summa rahaa, jonka käytöstä kyseinen yhdistys päätti itsenäisesti, ja vielä siten, että sitä rahaa ei ollut sidottu kyseissä kunnassa käytettäväksi. Toisaalta täytyy sanoa myös, että tämä ihmettelyn vaihe ohitettiin hyvin nopeasti, ja kuntien sekä toimintaryhmien yhteistyö löysi uomansa. Edellä kertomani muistot toimintaryhmytyön alkuvuosilta eivät ole vain Suomessa koettu vaihe, sillä yhteiskuntana hyvin samanlaisessa Ruotsissa on Leader-toiminnan alussa ollut myös aivan samanlaisia ongelmia kuin Suomessa. Myös siellä oli aluksi kunnissa halua kontrolloida ja päättää niiden Leader-toimintaan antaman rahoitusosuuden käytöstä. Toimintaan annetun rahan kohdentuminen nimenomaan omaan kuntaan koettiin tärkeäksi asiaksi. (Larsson 2001: 75.)

Toimintaryhmien roolin ja aseman kannalta eräs ratkaiseva kamppailu käytiin heti LEADER II –toiminnan alussa. LEADER II-rahoitus tuli kolmen eri rahaston kautta, joita Suomessa kutakin hallinnoi eri ministeriö. Kukin ministeriö halusi hallinnoida omaa osuuttaan rahoituksesta oman aluehallintonsa kautta. Tämä olisi ollut mm. toimintaryhmän aseman, ennen muuta itsenäisyyden, ja Leader-periaatteiden toteutumisen kannalta hankala ratkaisu. Pitkällisten neuvottelujen jälkeen rahat saatiin kulkemaan vain yhtä väylää pitkin. (Viljanen 1997: 77, Uusitalo 2007: 17–18, Uusitalo 2009: 145.) Seuraavilla ohjelmakausilla Leader-rahoitus on ollut yhden rahaston kautta tulevaa, joten tämä ongelma poistui. Saattaa kuitenkin olla, että suomalainen toimintaryhmytyö olisi saanut pysyväminkin hieman toisenlaiset ”kasvot”, mikäli hallinnointitavan valinta olisi tehty toisin silloin alussa.

4.5.4 KOLMIKANTAPERIAATE

OECD: n Suomen maaseutupolitiikan maatumkinta (2008: 135) nimeää erääksi suomalaisen toimintaryhmytyön onnistumisen selitykseksi toimintaryhmien hallitusten osaavan, kolmikantaisen rakenteen. Haluan tässä kohtaa keskittyä erityisesti toimintaryhmien hallitusten kolmikannan mukaiseen rakenteeseen, joka on suomalainen erikoisuus. Kolmikannan mukaan kolmannes hallituksen jäsenistä on kuntien johtavia virkamiehiä ja luottamushenkilöitä, kolmannes on yhdistysten vastuushenkilöitä ja kolmannes on ns. yksittäisiä maaseudun asukkaita ilman em. sidoksia. Muiden kuin julkisyhteisöjä edustavien hallituksen jäsenten määrä ylittää selkeästi EU: n edellyttämän minimin, joka on vähintään puolet jäsenistä. Suomessa toteutetun kolmikannan voi nähdä edesauttavan siinä, että Euroopan Tilintarkastustuomioistuimen raportissa (Leader-lähestymistavan sisällyttäminen maaseudun kehittämiseen 2010: 17) esiin nostettua ongelmaa, tukien kohdistumista vain hyvin pienelle toimijajoukolle, joista huomattava osa kuuluu toimintaryhmän melko pieneen jäsenistöön, ei meillä esiinny.

Suomen ohella useissa muissa maissa on havaittu, että Leader-toiminta on tuloksellista, kun siihen mukaan on saatu kytkettyä julkinen ja yksityinen sektori sekä yhdistykset ja muu kansalaistoiminta. Kolmikanta sen konkreettisena toteutuksena on ajan myötä osoittautunut erittäin merkittäväksi ratkaisuksi. (Uusitalo 2009: 153–155.) Tässä yhteydessä pitää muistaa se, että valittu ratkaisu on ollut mahdollinen Suomen poikkeuksellisen vahvan yhteisöllisen toimijakentän ja sen mahdollistaman toimintakulttuurin ansiosta. Kolmikannan siirtäminen suoraan johonkin muuhun maahan olisi siten hankalaa. Vahvan yhteisöllisen toimijakentän ja yhteisöllisen toimintakulttuurin ohella Suomessa käytettävän kolmikannan eräs tärkeä elementti on paikallishallinnon rakenne ja rooli. Ajateltaessa myös vahvan yhteisöllisen toiminnan Irlantia, josta Suomen tyyppinen paikallishallinto puuttuu, lähtökohdat siellä eivät olisi niin hyvät kolmikannan tyyppisen kumppanuuden käyttöön ottamiselle. Eräs haaste kolmikannan soveltamiselle on ihmisten mukaan saaminen. Kull (2008: 265, 268–269) on arvioinut, että Saksassa tämä asia hankaloittaisi merkittävästi Suomen tyyppisen kolmikannan käyttöön ottoa.

Kolmikannalla on myös edellä kerrottua laajempia merkityksiä. Suomessa kumppanuus on Leader’issä kolmikannan avulla viety pisimmälle EU: n piirissä (Kull 2008: 268–269). Näin on myös luotu osallistavan demokratian välineitä ”viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välimaastoon” (OECD 2008: 135). Kiviniemi ja Saarelainen (2009: 40) toteavat erääksi hallintaan liittyväksi piirteeksi yhteiskunnan kolmen sektorin välimaastossa olevat uudenlaiset organisaatiot ja sektorirajat ylittävät verkostot. Siten Leader’iä toteutusta voi tarkastella myös maaseudun kehittämisen välineenä tai toimintatapaa laajemmassa merkityksessä.

Rakenteensa johdosta suomalaista toimintaryhmää voi ajatella kahdentasoisena kumppanuusverkostona. Se on kumppanuusverkosto itsessään kolmikannan ja toimintaryhmien kenelle hyvänsä avoimen jäsenyyden vuoksi. Toimintaryhmän jäsenyys ei ole kaikkialla yhtä avointa, esimerkiksi Saksassa se on huomattavasti rajatumpaa (Kull 2008: 233).

Tästä avoimuudesta kertoo hyvin Manner-Suomen 55 toimintaryhmän yhteinen yli 10000 jäsenen määrä. Toimintaryhmän organisaatiomuoto, esimerkiksi Irlannissa voittoa tavoittelematon osakeyhtiö, jo itsessään usein sulkee sen toiminnasta pois pääosin alueen asukkaat ja muut toimijat. Aktiivisen roolinsa johdosta toimintaryhmä on myös itse eräänä toimijana muiden oman alueensa toimijoiden joukossa kehittämistyössä, siis osana verkostoa.

Kun tarkastellaan toimintaryhmän muodostamaa kumppanuutta, niin Suomessa kolmikannan ohella merkitystä on myös sillä, että toimintaryhmä on rekisteröity yhdistys. Tällöin sen hallitus on muodostettu yhdistyksen jäsenistön joukosta, eikä toimintaryhmän sidosryhmien nimeämistä edustajista, kuten esimerkiksi Irlannissa. Irlantilaisten toimintaryhmien kokemusten mukaan Irlannin toimintaryhmien suurissa yli 20 hengen hallituksissa on mukana myös jäseniä, joiden tietämys ja mielenkiinto Leaderiin on vähäistä. Perustellusti voi olettaa, että hallituksen toiminnassa toimintaryhmän toimintaan sitoutumisessa on eroa toimintaryhmän organisaatiomuodosta ja hallituksen valintatavasta riippuen. On eri asia olla päättämässä sellaisen organisaation asioista, jonka jäsen on ja toisaalta olla päättämässä sellaisen organisaation asioista, johon on nimetty oman taustayhteisönsä edustajana.

Tässä luvussa OECD:n toteuttaman Suomen maaseutupolitiikan maatutkinnan perusteella esiin nostettujen syiden ohella suomalaisen Leader-toiminnan onnistumisen takana on toki myös muita syitä, esimerkiksi osaava henkilöstö (Uusitalo 2009: 174, Hyyryläinen 2007B: 28), toimintaryhmien ja alueviranomaisten hyvä yhteistyö (Suomen LEADER+-väliarviointi 2005: 6) ja toimeenpanon hyvä kokonaishallinta (Hyyryläinen 2007B: 28). Tässä luvussa omina alalukuinaan käsitellyt neljä asiaa on OECD Suomen maaseutupolitiikan maatutkinnassaan (2008: 134) arvioinut erittäin merkittäviksi, kun etsitään selitystä Leader-toimintatavan onnistuneelle toteutukselle Suomessa. Niiden merkitystä voi perustella myös sillä, että yksi niistä on pitkän ajan kuluessa muotoutunut suomalaisen yhteiskunnan rakenteeseen ja toimintakulttuuriin liittyvä vahvuus ja kolme muuta ovat aivan Leader-toiminnan alkuvaiheissa tehtyjä Leader-toimintatavan toteutuksen ydinasioihin (mm. toimintatavan erityspiirteiden kautta ajatellen) tukeutuvia kansallisia linjauksia, joiden mukaan on toimittu koko toimintaryhmätyön toteutuksen ajan maassamme.

4.6 TOTEUTUKSEN KEHITTÄMISTARPEITA

Tuloksellisesta toteutuksesta huolimatta suomalaisessa Leader-toiminnasta on löydetty myös asioita, jotka olisi tarpeen tehdä paremmin tai toisin. Monet niistä asioista ovat tulleet esille jo aiemmin tässä tutkimuksessa muissa yhteyksissä. Nämä parannusehdotukset voi jaotella kuuteen ryhmään: hallintomalli ja sen toteutustapa, toiminnan tulosten ja vaikutusten arviointi, opitun siirtyminen, toimintaryhmän tehtävän ja roolin määrittely, toimintaryhmän ohjelma ja sen rooli sekä toiminnan tulosten pysyvyys.

Toiminnan byrokraattisuus on asia, joka nousee aina esille, kun pohditaan Leader-toimintatavan kehittämistä. Esimerkiksi toteutetuissa Leader+ -arvioinneissa ja ministeri Anttilan nimeämän työryhmän raportissa (Maaseudun yritys- ja hankerahoituksen ... 2009) ongelma on tuotu selkeästi esille. Viimeksi mainitun raportin 34: stä toimenpiteestä huomattava osa on toteutettu. Toteutetuista toimenpiteistä voi sanoa, että ne ovat ”oikean suuntaisia, mutta riittämättömiä”. Niiden avulla on toimintaa helpotettu eräiltä osin, mutta toiminnan perimmäisiä ongelmia niillä ei ole tavoitettu. Näin voi sanoa siksi, että edellä mainitun raportinkin tunnistama epäluottamuksen ilmapiiri on arjen toiminnan yläpuolella toimintakulttuurissa oleva piirre. Ongelmina toiminnan byrokraattisuuden ja epäluottamuksen ilmapiirin merkityksen ymmärtää hyvin, kun ajattelee, että paikallislähtöisessä LED -tyyppisessä (Local economic development) kehittämisessä Mäkisen (1999: 102) sanoin ”luottamukseen perustuvat verkostot ja organisaatioiden joustavat suhteet ovat sekä tavoite että keino aluekehittämisen edistämiseksi”. Siten Leaderissa toteutus ”ontuu” aika pahasti käytettävän metodin toiminta-ajatukseen nähden.

Leader-toiminnan hallintoon liittyy myös esitys siitä, että siirrytään global grant –menettelyyn. Tätä ovat esittäneet mm. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman arvioinnin toteuttajat (2010: 72–73). Global grant-menettelyssä toimintaryhmällä on itsenäinen päätösvalta käytössään olevan rahoituksen kohdentamiseen eri toimenpiteille. Sen ohella toimintaryhmille on saatettu delegoida myös tukien maksu toimenpiteiden toteuttajille. Global grant-menettelystä kerrotaan tarkemmin luvussa 7.3.. Arvioitsijat ovat perustelleet ehdotustaan sillä, että Leader-toiminta olisi vaikuttavampaa, kun toimintaryhmällä olisi enemmän valtaa, vastuuta ja vapautta (emt. 73). Samalla myös vähenisi toimintaryhmien ja ELY-keskusten tekemän päällekkäisen työn määrä. Myös eri toimijoiden työnjako selkiytyisi. Teoriassa lainsäädännössä määritelty toimivallan jako toimintaryhmälle uskottuun tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja ELY-keskukselle uskottuun laillisuusharkintaan on selkeä, mutta käytäntö on osoittanut, että asia ei ole aivan näin. Global grantin myötä toimintaryhmä myös saisi näkyvämmän aseman oman kehittämisohjelmansa toteuttajana. Nyt toimintaryhmien kautta rahoitetuista hankkeista hyvin usein tiedotusvälineissä kerrotaan, että ne ovat joko saaneet EU-rahaa tai ELY-keskus on ne rahoittanut, eikä toimintaryhmän mukana olosta hankkeesta kerrota lainkaan. Toimintaryhmän pitäisi kuitenkin profiloitua tuen myöntäjäksi, eikä vain lausunnon antajaksi, kuten eräässä delfoi-kyselyn vastauksessa todettiin.

Leader-toimintatavan tuottamaan lisäarvoon liittyy mittaamisen ongelma. Vastineessaan (ELARD Position Paper... 2010: 6) Euroopan Tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavaintoihin siitä, että Leader-toimintatavan toteutuksessa ei synny toimintatapaan liittyvää lisäarvoa, Euroopan toimintaryhmien järjestö ELARD toteaa ongelman johtuvat siitä, että tarvittavat mittarit puuttuvat. Leader-toiminnan tulosten, vaikuttavuuden ja toimintatavan tuottaman lisäarvon osoittaminen onnistuu vain osin tällä hetkellä käytössä olevilla mittareilla. Ne mittaavat pääosin välittömiä, määrällisiä tuloksia

(Suomen LEADER+-ohjelman väliarviointi 2005: 8). Leader-toimintatavan yhteydessä kehittämistyöllä pyritään hyvin usein synnyttämään erilaisia välillisiä vaikutuksia, jotka näin jäävät suurelta osin mittaamatta tai jopa havaitsematta. Leader-toiminnassa olisi tarpeen arvioida myös Leader´in erityispiirteiden toteutumista sekä huomioida arvioinnissa toimintaryhmien keskenään hyvin erilaiset painotukset ja tavoitteet (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013 ennakkoarviointi 2006: 107, 110). Uutta ohjelmakautta valmisteltaessa eräs keskusteluun noussut asia liittyy juuri tähän keskenään erilaisten tavoitteiden toteutumisen mittaamiseen kaikkialla samoilla mittareilla. Siksi on nähty olevan tarpeen, että käytettävistä indikaattoreista osa olisi kaikille toimintaryhmille yhteisiä ja osa olisi kullekin toimintaryhmälle sen kehittämisohjelman pohjalta räätälöityjä.

Toiminnan myötä opittu ja saadut kokemukset pitää saada koko toimijakentän käyttöön (Suomen LEADER+-ohjelman väliarviointi 2005: 8), mikä Leader´in erityispiirteiden perusteella ajatellen on hyvin ymmärrettävä vaade, sillä ovathan mm. pyrkimys uudenlaisiin ratkaisuihin ja yhteistyö niiden joukossa tärkeässä asemassa. Kuten aiemmin tässä tutkimuksessa on tullut esille, tämän asian toteuttamiseksi tarvitaan mm. kanavia opitun ja kokemusten välittämiseen ja arviointiin analyttisempaa otetta.

Toimintaryhmän tehtävää ja roolia pitää täsmentää. Osin tämä on tarpeen siksi, että käytössä olevat henkilö- ja muut resurssit ovat hyvin rajalliset suhteessa toimintaryhmälle tarjolla oleviin kehittämistehtäviin. Siten käytössä olevat resurssit on tarpeen kohdentaa alueen kannalta mahdollisimman vaikuttavasti. Osin tehtävän ja roolin täsmentäminen on tarpeen myös siksi, että toimintaryhmän toiminta istuisi mahdollisimman

hyvin alueen muiden toimijoiden tekemän kehittämistyön kanssa yhteen (Suomen LEADER+-ohjelman väliarviointi 2005: 8). Resurssien niukkuuteen liittyvä syy kertoo myös siitä, että Leader-rahoitusta täydentäviä muita rahoituslähteitä on Suomessa tarjolla kovin vähän. Osin kyseessä on myös toimintaryhmän toiminnan pyörittämiseen käytettävän toimintarahan niukkuudesta.

Toimintaryhmän roolin vahvistaminen aluekehittäjänä edellyttää sen kehittämisohjelman luonteen muuttamista yhden rahoitusmuodon ohjelmasta koko alueen kehittämisohjelmaksi, kuten aiemmin todettiin. Tällöin myös toimintaryhmän ohjelman osin alistainen asema valtakunnalliseen ja alueelliseen ohjelmaan nähden muuttuu. Toimintaryhmien kehittämisohjelmat kaipaavat myös sisällöllistä kehittämistä, sillä delfoi-kyselyn vastauksissa on todettu, että kehittämisohjelmissa ei usein ole haluttu sulkea pois mitään asioita sen piiristä pois, ja siten kehittämistyön ”keihäänkärjet” eivät tule esille. Osin tämän ongelman voi nähdä aiheutuvan hallintokulttuurista ja -tavoista, joita myös Leader´in parissa sovelletaan, sillä varmuuden vuoksi ei ole itse haluttu sulkea mitään rahoitusmahdollisuuksien ulkopuolelle. Toimintaryhmien kehittämisohjelmat kaipaavat siten vahvempaa strategista otetta.

Hankkeiden tulosten ja vaikutusten tulee olla pitkäkestoisia ja niiden myötä pitää syntyä pysyviä kerrannaisvaikutuksia (Suomen LEADER+-ohjelman väliarviointi 2005: 8). Kehittämistyön laadun parantamisen ohella tässä asiassa auttaisi myös kehittämistyön välineiden kehittäminen. Edellä edellytettyjen vaikutusten syntymistä edesauttaisi usein prosessinomainen työtap. Siten on kuitenkin hyvin hankala toimia nyt käytössä olevalla hyvin tarkoin säännellyllä hankerahoituksella. Toisaalta vaihtoehtoisia, tällaiseen kehittämistyöhön paremmin soveltuvia työvälineitä ei ole tarjolla.

5 HALLINNOSTA HALLINTAAN

5.1 HALLINTA JA VERKOSTOT

Hallinta -sanalla (governance) ei ole yhtä määritelmää tai käyttötarkoitusta. Voidaan puhua esimerkiksi hallinnasta sen vanhassa ja uudessa merkityksessä. Vanha merkitys tarkoittaa niitä tapoja, joilla valtio ohjaa yhteiskuntaa ja taloutta mm. toimenpiteidensä, tavoitteiden määrittelyn ja priorisoinnin avulla. Uusi merkitys tarkoittaa erityyppisiä yhteistyöverkostoja sekä virallisia ja epävirallisia yhteistyömuotoja. (Pierre 2002: 3.) Fürst (2007: 9) määrittelee hallinta–sanalle kaksi sisältöä hieman samalla tavoin kuin Pierre, mutta erilaista terminologiaa käyttäen, hallintaan laajassa ja suppeassa merkityksessä. Laaja merkitys tarkoittaa kaikkea poliittis-hallinnollista ohjaavaa toimintaa, hallinto sen eräänä osana. Suppea merkitys tarkoittaa niitä järjestelyjä, jotka täydentävät perinteisiä hallinnon rakenteita.

Hallinta –sanana merkitykset ja käyttötarkoitukset voidaan jaotella myös edellisen kappaleen jaottelua hienojakoisemmin. Esimerkiksi Rhodes (2002: 55–60) jakaa ne seitsemään ryhmään. Hirst (2002: 14–19, Virtanen 2009) ryhmittelee viiteen ryhmään ne merkitykset, joissa hallinta –sanaa käytetään: taloudellista modernisaatiota edistävät valtion toimet ("good governance"), kansainvälinen keskinäisriippuvuus ("global governance"), järjestelyt, joilla yritysten omistajille palautetaan päätösvaltaa, silloin kun yritysten omistus on hajautunut laajalle joukolle ("corporate governance"), hallinnon uudet toimintatavat ("new public management") ja yhteiskunnan verkostomainen rakenne ja toiminta ("societal governance"). Tässä tutkimuksessa näkökulmani hallintaan on viimeksi mainitun ryhmän mukainen. Toki täytyy huomioda, että asiat eivät ole aina edellä ryhmitellyllä tavalla selkeitä, vaan esimerkiksi verkostomaisesti toimiva rakenne voi samalla olla myös hallinnon uutta toimintatapaa, käsittäen siten edellä olevan Hirst'in määrittelyn kaksi viimeksi mainittua hallinta–sanana merkityssisältöä. Tätä päällekkäisyyttä toki selittää se, että nuo määrittelyt kertovat samasta asiasta kahdesta eri näkökulmasta, toinen sen käyttötarkoituksesta ja toinen sen rakenteesta ja toiminnasta.

Hallinto ja hallinta ovat asioita, jotka liittyvät toisiinsa. Sen määrittelemisen, miten tiivis tämä kytkös on, ei ole kovin helppoa. Eräs tähän vaikuttava asia on se, että "samanaikaisesti voi olla verkostomaisia käytäntöjä ja toimijoiden välisiä hierarkkisia suhteita vahvistavia käytäntöjä" (Häikiö 2005: 29). Kuten edellisestä kappaleesta käy ilmi, hallinto ja hallinta voivat osin tarkoittaa jopa samaa, kuten hallinnon uusia toimintatapo-

ja tarkoittavan merkityksen kohdalla asia on. On perusteltua ajatella yhteiskunnassa toimivan verkoston, jossa on mukana myös yksi tai useampia hallinto-organisaatioita, edustavan edellisessä kappaleessa kerrotun Hirst'in ryhmittelyn kahta viimeksi mainittua ryhmää yhtä aikaa, koska hallinto-organisaation mukana olo verkostossa oletettavasti liittyy sille määriteltävien tehtävien hoitoon yhteiskunnassa, jonka toimintalogiikka on muuttunut ja muuttuu yhä lisää aiempaan nähden. Siten voi ajatella Häikiön (2005: 29) tavoin, että käskyvallan sijaan hallinto käyttää uusia keinoja toiminnan ohjaamiseen.

Hallinta tarkoittaa selkeästi perinteisestä hallinnosta poikkeavia rakenteita ja toimintatapoja. Hallinta rikkoo ylhäältä alaspäin rakentuneen julkisen hallinnon rakenteita sekä muuttaa valtion ja muun yhteiskunnan suhteita (Tiihonen 2008: 11). Hallinnon ja hallinnan toisistaan poikkeavaa luonnetta voi kuvata myös Häikiön (2005: 25) tekstiä lainaten: "kun hallinnossa korostuu ylhäältä alaspäin–suuntautuvat käskyvaltaan perustuvat ja viralliseen toimivaltaan nojaavat politiikkaprosessit, hallinnassa korostuvat osallisuus, pyrkimys yhteisiin tavoitteisiin ja alhaalta ylöspäin–suuntautuvat politiikan tekotavat". Tämä määrittely kuvaa hyvin hallintaa yhteiskunnan verkostomaisen rakenteen ja siihen liittyvien toimintatapojen avulla. Hallinnan ja verkostojen yhteys on hyvin vahva foucaultilaisessa ajattelussa, jonka mukaan valta ei ole rakenteissa, vaan toimijoiden välisissä suhteissa (Kaisto, Pyykkönen 2010: 10).

Governance–sanana juuret ovat kreikan kielen laivan tai vaunujen ohjaamista tarkoittavassa kybernon–sanassa (Kull 2008: 59). Governance–termillä viitataan nykypäivän kehittyneille länsimaille ominaiseen hallitsemiseen ja vallankäyttöön (Virtanen 2009). Useimmiten governance–sanana suomennos on hallinta. Myös minä käytän tässä tutkimuksessa sitä termiä. Perustelen valintaani Foucaultin luentojen (2010: 10) suomentajaa lainaten: "gouverner on käännetty hallinnaksi, sillä se viittaa vallankäyttöön, joka ei palaudu yhteen henkilöön, kuninkaaseen tai suvereeniin". Tällöin valta käsitetään hajautuneeksi, ja se rakentuu suhteista, toimijoista ja vallan subjekteista, joista yhdessä muodostuu vallan käytön tilanne (Helen 2010: 27–28).

Asiana hallinta, kuten me sen ymmärrämme, ei ole niin uusi kuin sen tulemisesta viime vuosina vilkkaan keskustelun kohteeksi voisi ajatella, vaan se on tulosta hyvin pitkästä prosessista. Tiihosen (2008: 31) tavoin voi ajatella, että lähtökohtaisesti hallinta ja hallinto ovat tarkoittaneet suunnilleen samaa. Niiden sisällöissä on kuitenkin jo satoja vuosia sitten

tapahtunut vähitellen eriytymistä. Esimerkiksi vaikutusvaltaiset Hollannin ja Iso-Britannian kauppakomppaniat olivat jo satoja vuosia sitten hallinnan periaatteen mukaan toimivia organisaatioita, joihin valtioiden vaikutusvalta oli melko pieni (Peters 2000: 37). Foucault (2010: 97–105) näkee hallinnan käsitteenä syntyneen jo 1500 –luvun puolivälissä, kun yhtä aikaa feodaaliset rakenteen purkautuivat, syntyi laajoja valtioita ja uskonnon asema auktoriteettina kutistui. Perinteisen hallitsijan vallan kohdistuessa alueeseen ja siellä asuviin ihmisiin hallinnassa kohteena ovat ihmiset ja asiat eri tavoin yhteen kytkeytyneinä.

Muutos hallinnosta hallintaan aiheutuu monista eri syistä. Sitä selittää yhteiskunnan rakenteellinen ja toiminnallinen erikoistuminen ja erilaistuminen ja siitä seurannut yhteiskunnan ohjauksen hajautuminen (Rhodes 2002: 68). Silloin monimutkaiset yhteiskunnalliset ilmiöt ja ongelmat eivät ole minkään, usein sektoreittain rakentuneen ja yhdellä aluetasolla toimivan, toimijan haltuun otettavissa. Siten myös esimerkiksi yksittäisen viranomaisen alueen kehittämiseen käytettävissä olevat resurssit ovat yhä pienempi osa tarvittavien kehittämisresurssien kokonaisuudesta. (Karppi 1996: 149, Eriksson 2009: 130.) Tämä kehitys kuvaa hyvin yhteiskunnan todellisuutta, sillä erilaiset ilmiöt vaikuttavat yhtä aikaa sekä vertikaalisessa että horisontaalisessa ulottuvuudessa. Tämän muutoksen taustalla on mm. talouden globalisaatio, joka osaltaan myös lisää toiminnan tasoa. Näiden muutosten seurauksena joudutaan usein toimimaan rinnakkain usealla eri aluetasolla, globaalista aina paikalliseen asti. Siksi yhteiskunnan ohjaustapaa pitää päivittää hallinnosta hallinnan suuntaan. (Ladeur 2005: 10–11.) Monimutkaistumisen ohella toimintaympäristöön liittyy myös sen vaikeampi ennustettavuus, joka osaltaan on johtanut hallinnon hajauttamiseen (Heikkilä 2005: 81).

Jonkin kohteen ohjaamisessa tarpeen olevien resurssien olo hajallaan usean eri tahon hallussa ei ole ainoa hallintaa ja verkostoja toimintatapana selittävä asia. Yhteiskunnan muutoksen yhä nopeampi vauhti on myös osaltaan vaikuttanut tähän toimintatavan muutokseen. Toimiakseen hyvin perinteinen hallinto vaatii hierarkkisten ohjausvälineiden käyttömahdollisuuden ohella myös melko vakiona säilyvät olosuhteet, sillä hallinto on huomattavasti parempi ohjaamaan jotain toimintaa kuin sen muutosta. Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä tarvitaan itseuudistumista ja strategista sopeutumista, jotka edellyttävät perinteisestä hallinnosta poikkeavia toimintatapoja. (Häkli, Karppi, Sotarauta 2009: 152.) Verkostomainen toimintatapa voidaan nähdä myös keinona ylläpitää mahdollisimman tasaista kasvua ilman vahvaa ydin–periferia-asetelman kehittymistä (Moisio, Vasanen 2008: 27), joten maaseudun kehittämisen näkökulmasta se tarjoaa mielenkiintoisia kehitysnäkymiä.

Verkostoitumisen taustalla voi nähdä edellä kuvattujen sitä kohti työntävien voimien ohella myös sitä kohti vetäviä voimia. Innovaatiotutkimuksessa on havaittu, että uuden tiedon kehittäminen ja soveltamisessa on kyse ennen muuta ”kehittäjien, valmistajien ja käyttäjien vuorovaikutteisesta oppimisesta ja oppimisen mahdollistavasta toimintaympäristöstä” (Suutari, Heiskanen 2007: 13). Verkostoon siis liittyy huomattava kil-

pailuetu muun tyyppisiin toimintatapoihin nähden. Tämä on toki hyvin looginen asia, sillä eräänä sitä selittävänä asiana voi nähdä sen, että yhä monimutkaistuvassa maailmassa toiminnan kannalta olennaiset resurssit ovat hajallaan eri toimijoiden hallussa myös muun tyyppisessä toiminnassa kuin yhteiskunnan ohjaamisessa. Otollinen toimintaympäristö ei kuitenkaan yksin riitä, vaan alue, klusteri tai vastaava kokonaisuus tarvitsee sen ohella myös riittävässä määrin pyrkimystä kohti uutta. (Häkli, Karppi, Sotarauta 2009: 152.)

Nyky-yhteiskunnassa verkostot ovat saavuttaneet paljon aiempaa suuremman merkityksen, koska niiden määrä on kasvanut nopeaa vauhtia (Rhodes 2002: 64). Verkostojen ja globalisaation suhde on mielenkiintoinen, ja sen yhteydessä voikin kysyä, että mikä on ”muna” ja mikä on ”kana”. Castells (2004: 348) toteaa Euroopan integraatiosta, että se on yhtä aikaa sekä reaktio globalisaatiokehitykseen että sen kehittynein ilmentymä.

Globalisaation ja hallinnan sekä siihen liittyvien verkostojen suhteessa eräs mielenkiintoinen piirre on se, miten vuorovaikutus eri organisaatioiden välillä tapahtuu. Osin se tapahtuu suoraan eikä hierarkkisesti aluetasolta toiselle, ikään kuin virkatietä pitkin. (Häikiö 2005: 188, Cooke, Boekholt, Tödtling 2000: 98.) Siten esimerkiksi kansalliset organisaatiot ovat suoraan yhteyksissä eri EU-organisaatioiden kanssa, eivätkä ylemmän kansallisen organisaation kautta (Kull 2008: 61). Tämän voi ajatella mm. luovan haasteita kansallisen sektorihallinnon toimintatavoille.

Siirtymään hallinnosta hallintaa kohti ovat johtaneet myös valtion roolin muutos ja yhteiskunnan ohjaamisen tapojen muuttuminen (Häkli, Karppi, Sotarauta 2009: 129). Vaikka valtioilta on siirtynyt valtaa alas-, ylös- ja sivullepäin, valtio organisaationa ei kuitenkaan ole katoamassa (Cameron, Simeon 2000: 103). Kyseessä on sama muutos, jonka Foucault tunnistaa alkaneen jo 1500 –luvulla. Tähän toimintatapojen muutokseen on myös tietoisesti pyritty, kun EU: n aluekehityspoliitiikan toteuttamisen yhteydessä on pyritty saamaan paikallisia ja alueellisia voimavaroja ja osallistumista mukaan kehittämistyöhön (Häkli, Karppi, Sotarauta 2009: 128).

Yhteiskunnassa ja toimintaympäristössä tapahtuneiden konkreettisten muutosten ohella tämän siirtymän syynä ovat osin myös ajattelussa tapahtuneet muutokset. Nämä ajattelun muutokset liittyvät mm. yhteiskunnan rakenteeseen systeiminä, sen ohjaamisen tapoihin ja julkisen vallan rooliin systeimeissä. (Häkli, Karppi, Sotarauta 2009: 128–129.) Ajattelun muutos on ollut kaksisuuntainen prosessi, sillä myös hallinta toimintatapana on muokannut ajattelua. Häikiö (2005: 244–245) toteaa, että hallintaverkosto haastaa hallinnon ydinsymboleja, esimerkiksi strategian. Näitä symboleja ympäröivät rajat. Hallinto määrittelee todellisuuden noiden rajojen sisällä. Toki osin kyseessä on myös muutos asioista käytettävässä kielestä (Vartola 2009: 36).

Siirtymiseen hallinnosta hallintaan liittyy ajattelun- ja toimintatapojen muutosta sekä uusia julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöasetelmia (Häkli, Karppi, Sotarauta 2009: 129). Muutos siten tapahtuu yhtä aikaa monella eri tasolla.

5.2 HALLINTA TOIMINTATAPANA

Verkostoituminen, luottamus ja sosiaalinen pääoma ovat Tiitosen (2008: 123) mukaan hallinnassa tärkeitä lähtökohtia. Hallintoon nähden erilaisista lähtökohdista johtuen on perusteltua ajatella myös toimintatapojen poikkeavan hallinnon vastaavista.

Verkostojen merkitystä hallinnan yhteydessä kuvaa hyvin lainaus Häikiöltä (2005: 29): ”hallinnan perusrakenne muodostuu toisiinsa kytkeytyneistä verkostoista ja yhteisöistä”. Merkittävä verkoston ominaispiirre on se, että siinä ei ole yhtä hallitsevaa keskusta, vaan niitä on useita (Eriksson 2009: 36). Niistä millään ei ole kaikissa asioissa ylivaltaa verkoston muihin jäseniin nähden (Virtanen 2009). Verkostoon liittyy myös toimijoiden keskinäisriippuvuus (Sotara, Linnamaa, Suvinen 2003: 58). Tämä keskinäisriippuvuus on seurausta maailman monimutkaistumisesta. Millään organisaatiolla yksin ei ole käytössään kaikkia jonkin ongelman tai toimenpiteen hoitamisen kannalta tarpeellisia keinoja ja tietoja. (Kull 2008: 63, Haveri 2005: 6.)

Kun EU: a tarkastellaan verkostovaltiona, siinä havaitaan edellä kuvattu verkoston erikoisluonne. Toimivaltaa on jaettu verkoston eri osiin, mutta sitä ei ole kaikissa osissa yhtä paljon. Jokainen verkoston osa on kuitenkin riippuvainen muista. (Castells 2004: 363.)

Verkosto koostuu usein hyvin erilaisista toimijoista, jotka toimivat ”monenlaisten toimintalogiikkojen mukaan”, kuten Fürst (2007: 8) toteaa. Näitä keskenään hyvinkin erilaisia toimijoita yhdistää verkostoksi jokin asia tai tehtävä, vaikkapa alueen X kehittäminen. Tällä asialla on oma merkityksensä toiminnan kannalta, kun ajatellaan perinteisempää yhteistyötä, joka on tapahtunut keskenään melko samantyyppisten toimijoiden kesken.

Sotaraudan (1996: 71) mukaan hallintaa voi yksinkertaisesti kuvata siten, että se on sektorirajat ylittävää yhteistyötä siten, että ryhmien kokoonpanot muuttuvat tilanteiden ja asioiden mukaan. Tällöin avainkysymyksiä ovat:

- Mikä on se yhteinen ongelma tai muu asia, jonka ympärille ryhmä kootaan?
- Miten lähtökohtana oleva ongelma tai vastaava muotoilu uudelleen, että se mahdollistaa yhteistyön?
- Mikä toimijoiden kokoonpano on oikea ko. tilanteessa?
- Kenen tehtävä on koota ja pitää koossa ryhmä?

Kussakin tilanteessa oikean toimijoiden kokoonpanon määrittely edellyttää verkoston hyvin tarkkaa tuntemista, sillä silloin on tarpeen löytää ko. asian suhteen verkoston olennaiset solmukohdat ja avainhenkilöt (Sotara, Kosonen, Viljamaa 2007: 60). Edellä olevat avainkysymykset kertovat hyvin hallinnan moniulotteisuudesta.

Verkosto on rakenteena kehittynyt ja monimutkainen. Sen rajojen määrittely, kuten ketkä siinä ovat mukana ja ketkä eivät ole, on hankalaa, koska verkostossa ei ole organisaation tapaisia selkeitä ulkorajoja (Eriksson 2009: 219). Verkoston toimivuus edellyttää kehittyneitä toimintatapoja. Ne liittyvät

mm. vuorovaikutuksen tapoihin, yksityisen ja julkisen rajan hämärtymiseen, johtajuuteen ja luottamukseen. Muutoksen moniulotteisuudesta kertoo se, että julkisen ja yksityisen sektorin uusien yhteistyömuotojen ohella se ulottuu myös toimintatapoihin ja ajatteluun. (Häkli, Karppi, Sotara 2009: 129.) Tehtävän haastavuutta kuvaa hyvin Millerin ja Rosen (2010: 106) toteamus, että elämme ohjelmien ja hallinnanhalun täyttämässä maailmassa, joka ei kuitenkaan ole ohjelmoitu ja hallittu. Verkoston suuri jäsenmäärä on eräs sen haaste. Tätä esimerkkinä on EU: n monitasohallinta, jonka toimivuuden Kull (2008: 69) näkee edellyttävän huomattavia koordinaatioita, jotta toiminnasta ei katoa tehokkuus. Se, että verkosto on rakenteena olemassa ja toimii hyvin, vaatii toimintaympäristökseen kehittyneen yhteiskunnan.

Koska verkosto koostuu keskenään erilaisista toimijoista, tämä erilaisuus pitää tunnustaa ja toimijoiden tasavertaisuus tunnustaa (Häikiö 2005: 264). Verkoston toiminnassa olennaista on, että sen ”vallitsevana vuorovaikutustapana on neuvottelu tasavertaisten (mutta ei yhtä vaikutusvaltaisten) yhteistyökumppaneiden välillä ja että hierarkkisiin ohjaustapoihin ei muodollisesti turvauduta”. Toisaalta verkoston toimivuus vaatii johtajuutta, joka mm. pitää ryhmäkoheesioita ja tehokkuusvaatimuksen tasapainossa. (Fürst 2007: 8–10.) Johtamistapa verkostossa poikkeaa huomattavasti hierarkkisen organisaation johtamisesta. Se on hajautettu ja konsensukseen perustuva. (Niemi-Ilahti 2002: 216.) Perinteiseen johtamiseen verrattuna verkoston johtamista voi kuvata jopa sanalla heikko, sillä niin paljon se perinteisestä johtamisesta poikkeaa (Kiviniemi, Saarelainen 2009: 216). Verkoston toiminnassa pitää siten pystyä tasapainottamaan hyvin monenlaisia asioita.

Verkoston tuloksellinen toiminta edellyttää, että siinä on mukana vaikutusvallan useaa eri tyyppiä. Aluekehittäminen on tästä asiasta hyvä esimerkki. Siinä prosessin johtaminen on jaettava ja vuorovaikutteista. Jotta prosessi on tuloksellinen, mukana pitää olla usean tyyppistä valtaa: institutionaalista, tulkitsevaa, resurssi- ja verkostovaltaa. Niiden kaikkien pitää olla prosessissa mukana. Siten prosessin tuloksellisuuden kannalta siinä mukana olijoiden määrittely on tärkeä asia, että kaikki tarvittavat vallan tyypit ovat mukana. Näiden vallan tyyppien lähteinä ovat: virallinen asema, asiantuntijuus, valta päättää resursseista ja yhteistyösuhteet. (Sotara, Kosonen, Viljamaa 2007: 33, 49, 61–62.)

Hallintaan liittyy yksityisen ja julkisen rajan hämärtyminen (Niemi-Ilahti 2002: 216, Kiviniemi, Saarelainen 2009: 216). Ilmiönä tämä on kuitenkin vielä monimuotoisempi, sillä yhteiskunnan kolmen sektorin välimaastossa on paljon niiden sekamuotoja, kuten uudentyyppisiä organisaatioita ja nämä sektorirajat ylittäviä verkostoja (Kiviniemi, Saarelainen 2009: 40). Osin tällaisia uusia yhteistyön rakenteita on luotu, jotta keskenään tavoitteiltaan ja toimintatavoiltaan hyvin erilaisia toimijoita on voitu kytkeä toimimaan yhdessä mm. aluekehittämisen parissa (Mäkinen 1999: 100). Samalla myös yksityisen sektorin rooli yhteiskunnassa on kasvanut (Public Sector Leadership... 2001: 13–14). Tällainen kehitys on nähty välttämättömäksi, sillä yksityinen ja julkinen sektori ovat toisiinsa monimutkaisessa riippuvuussuhteessa, mikä asia pitää huomioida,

kun pyritään säilyttämään yhteiskunnan kehityksen vakaus (Häkli, Karppi, Sotara 2009: 129). Toki tähän johtaa myös se, että yhteiskunnan kehitys on yhä vähemmän julkisen sektorin yksin ohjattavissa.

Luottamuksen merkitys on suuri verkostojen synnylle ja toiminnalle. Voi jopa sanoa, että luottamus on välttämätön edellytys yhteistyölle (Harisalo 1996: 6). Fukuyama (1995: 26) toteaa, että eräät korkean luottamuksen maat, kuten Japani, loi verkostoja jo ennen informaatioteknologian läpimurtoa ja alhaisen luottamuksen maat eivät ehkä koskaan pysty hyödyntämään informaatioteknologian mahdollisuuksia. Luottamus liittyy yhteiskunnan ominaisuuksiin. Laajan tutkimusaineiston perusteella on havaittu, että tasa-arvoisissa yhteiskunnissa luottamuksen taso on korkea ja vähemmän tasa-arvoisissa se on selkeästi alempi. Tasa-arvon mittarina on tällöin käytetty tuloerojen suuruutta. (Wilkinson, Pickett 2011: 72.)

On vaikea kuvitella luottamusta ilman sen syntyyn johtavaa kanssakäymistä. Siksi perustellulta tuntuu Tiihosen (2008: 123) ajatus, että luottamus rakentuu sosiaalisesta pääomasta ja verkostoitumisesta. Kyseessä on siis itseään vahvistava prosessi. Luottamuksen syntymiseen johtavaa kehitystä voi kutsua prosessiksi, sillä kohti luottamusta edetään vaiheittain. Verkoston jäsen arvioi moneen otteeseen tämän prosessin aikana sitä, kuinka luotettavia yhteistyökumppanit ja ”kehittämiseen liittyvät abstraktit ilmiöt” ovat. (Vilen 2008: 142.)

5.3 HALLINNAN HAASTEET

Hallinta yhteiskunnan toimintatapana ei ole ongelmaton. Johtaminen liittyy moniin näistä haasteista, mutta myös muun tyyppisiä haasteita hallinnan yhteydessä ilmenee. Tässä luvussa tarkastellaan lyhyesti eräitä näistä haasteista.

Hallintakäytännöissä pitää löytää tasapainotila teknokraattisten ja demokraattisten tavoitteiden välillä. Tehokkuuden tavoittelu ei siten saa alistaa demokratiaa ja päinvastoin. Teknokraattisten tavoitteiden painoutuessa liikaa voidaan puhua demokratiavajeesta ja toiminnan läpinäkyvyydestä. (Peters 2000: 49.) Prosessit ja päämäärät saattavat silloin saada toiminnassa suuremman painoarvon kuin demokratian periaatteet ja tällöin edustuksellisia toimielimiä sivuutetaan ja korvataan järjestelyillä, joihin ”kansan tahto” ei välity (Sjöblom 2007: 85, Kull 2008: 77). Tutkimukset ovat osoittaneet, että demokratiavaje ei käytännössä toteudu niin pahana kuin teoreettisesti voi ajatella. Asia on näin siksi, että demokratia usein toteutuu muulla tavoin niissä tilanteissa, joissa päätösvaltaa siirtyy edustuksellisen demokratian piiristä pois. Tämä kuitenkin edellyttää vahvaa tukea edustuksellisilta toimielimiltä ja aktiivista kansalaisyhteiskuntaa. (Bekkers, Dijkstra, Edwards, Fenger 2007: 307–308.) Toisaalta yksinomaan demokratiaa painottava toimintatapa todennäköisesti ei ole kovin tehokas.

Kuten edellisessä luvussa todettiin, verkoston toimivuus vaatii johtajuutta. Ilman sitä ollaan kuin ”talossa ilman isäntää”, Owen Jonesin ja Jo Littlen (Rosenqvist 2000: 15) sanoin sääntelytyhjiössä. Samalla myös poliittinen vastuu hämärtyy.

Hallinnan toimintatapojen yhdistäminen organisaatioon, joka toimii hallinnon periaatteiden mukaan, on haastava tehtävä. Silloin pyritään yhdistämään verkostomaisen toimintatavan mukainen vallan hajautus ja hallintoon liittyvä vallan keskittäminen. (Häikiö 2005: 250.) Tästä eräs esimerkki on valtionhallinnon sisään rakennettu ristiriita, kun ohjelmajohdaminen ja projektihallinto tähtäävät sektorirajat ylittävään yhteistyöhön, mutta kehysbudjetointi on selkeästi sektorirajojen mukaan rakennettu ja toimiva (Sjöblom 2007: 83–84). Vastaavanlainen kuntiin liittyvä esimerkki on valtaa hajauttaminen hallinnan logiikan mukaan toimivien toimintamuotojen ja valtaa keskittävän tulosjohtamisen yhdistäminen (Häikiö 2005: 242).

Verkostoa voi ajatella myös hyvin herkkänä tasapainon tilana. Fürst (2007: 10) tuo esille alueellisen hallinnan kohdalla eräitä haasteellisia asioita:

- Joku toimijoista saattaa kaapata vallan verkostossa.
- Verkoston jäsenten sisäiset muutokset, kuten esimerkiksi vaalit, voivat vaikuttaa epäedullisesti verkoston käytössä oleviin resursseihin.
- Verkoston johtamisessa pitää pystyä tasapainottamaan ryhmäkoheesio ja tehokkuusvaatimus.

Organisaatiosta poiketen tasapainon säilyttäminen verkostossa vaatii siten jatkuvaa sen asian huomioimista.

Verkostomainen toimintatapa on asiana hyvin monimuotoinen, eikä ole aina helppoa tehdä päätelmiä sen vaikutuksista. Esimerkiksi valtion ja sen vallan suhteesta yhteiskunnan muihin toimijoihin voi päätyä hyvinkin erilaisiin näkemyksiin. Toimintatapaan liittyy se, että kansallisvaltiot pikemmin jakavat kuin keskittävät itselleen valtaa. Sitä siirretään alas-, ylös- ja sivullepäin. (Cameron, Simeon 2000: 103, Hooghe, Marks 2001: 62.) Toisaalta hallinnassa ei ole kyse nollasummapelistä, eikä siirron myötä valta siten välttämättä vähene, vaan se voi jopa lisääntyä. Näin siksi, että delegoituun valtaan voi liittyä melko tiukka ohjaus ja valtaa delegoiva yleensä määrittelee ainakin toiminnan tavoitteet. Tätä asetelmaa kuvaa se, että hollantilaisessa kirjallisuudessa hallinta on määritelty kauko-ohjaukseksi (Peters 2000: 32, 38–39, 42–43). Tämän ohjauksen kautta valtio voi vaikuttaa hyvin syvälle verkoston osana toimivan toimijan sisäisiin asioihin, kuten esimerkiksi kolmannen sektorin organisaation toimintatapoihin. Ohjaus tapahtuu esimerkiksi rahoituksesta päättämisen kautta (Pyykkönen 2010: 125, 141). Siten myös osin valta ja vastuu eriytyvät toisistaan. Silloin esimerkiksi viranomaisen verkoston kautta ohjaa toisen organisaation toimintaa, mutta vastuu toiminnasta jää tälle ohjatulle organisaatiolle. (Pyykkönen 2010: 141.) Valtio ja sen valta voi myös ”luikerrella” yksityisinä pidetyille elämänalueille, joihin perinteisen hallinnon tavoilla valtio ei ole ulottanut valtaansa (Eriksson 2009: 108).

Hierarkiasta poiketen verkosto ei tunne rajoja, vaan se on avoin ja muuttuva. Käytännössä verkosto ei aina ole näin tasa-arvoinen, vaan se saattaa olla ”sulkeva, pois rajaava ja rajojaan varjeleva kokonaisuus”. (Eriksson 2009: 46, 92.) Aktiivisen

paikan ottaminen verkostossa ei ole kenen hyvänsä ulottuvilla. Kull (2008: 69) toteaa EU: n monitasohallinnan osalta, että se edellyttää ensinnäkin tiedon saamista. Kaikille ei sitä välttämättä jaeta aktiivisen osallistumisen kannalta riittävästi. Tiedon ohella myös henkilöresurssit ja raha ovat tarpeen. Tiedon suuri merkitys koskee monitasohallinnan ohella hallintaa yleisemminkin (OECD 2001: 13–14, Niemi-Iilahti 2002: 216). Voi siis sanoa, että verkostoissa erityisen hyvin pitää paikkaansa vanha viisaus ”tieto on valtaa”, sillä kun on suuri merkitys vaikutusvallan ja aseman saavuttamiseen. Esimerkiksi EU: n, ja eritoten sen komission, asemasta ja vallasta merkittävä osa selittyy sen kyvyillä tiedon hankinnassa (Sbragia 2002: 228). Tiedon ja vallan tiivis yhteys on tärkeässä roolissa myös Foucaultin ajattelussa (Flyvbjerg, Richardson 2002: 51).

Kuten hieman aiemmin todettiin, valtaa delegeoiva yleensä määrittelee toiminnan tavoitteet ja ainakin osin myös toiminnassa noudatettavat pelisäännöt. Valtaa delegeoivan voi myös sanoa ainakin osin myös ”auktorisoivan pelaajat”. Verkostossa vaikutusvallan saaminen edellyttää, että verkostossa mukana oleva ei Häikiön (2005: 251) sanoin ”kyseenalaista hallinnon tapaa käsitteellistä ja ilmaista asioita”, eli että toimijaa voidaan pitää vakavasti otettavana toimijana hallinnon näkökulmasta. Kun ajatellaan toimintaryhmää toteuttamassa omaa kehittämisohjelmaansa osana Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa ja yhteistyössä valtion organisaatioiden Maa- ja metsätalousministeriön, Maaseutuviraston ja ELY-keskusten kanssa, kaikkia edellä kerrottuja piirteitä on tunnistettavissa siitä asetelmasta.

5.4 MONITASOHALLINTA

Monitasohallinta on eräs muoto hallinnasta. Termiä käytetään useimmiten EU: n yhteydessä, mutta yhtälailla suomalaisen maaseutupolitiikan toteutustapaa voi myös määritellä sillä tavoin. Euroopan Unioni esimerkkinä käyttäen monitasohallintaan liittyy sekä vallan siirtoa valtiolta alue- ja paikallistasoille, jotka siten nähdään hallinnon tasoina, että Euroopan tason toimijoille, jotka samalla muodostuvat itsenäisiksi toimijoiksi (Gualini 2004: 36, Hooghe, Marks 2001: 62, Kull 2008: 66, Payne 2002: 211). Tässä yhteydessä voidaan puhua vallan uusjaosta (Viinämäki 2005: 93). EU: n aluepolitiikka toteutuu siten usean eri alueellisen tason yhteisenä toimintana, ja näinä toimijoina voi olla viranomaisten ohella myös yksityisen sektorin toimijoita, kuten esimerkiksi Leader-toimintatavassa on.

Monitasohallinnalle ei ole yhtä, yhtenäistä määritelmää tai sisältöä. Marks ja Hooghe (2010: 3–4) määrittelevät monitasohallinnalle kaksi hyvin paljon toisistaan poikkeavaa esiintymismuotoa. Tyypin yksi monitasohallinnassa näkökulma on organisaatiokeskeinen. Tällöin monitasohallinta käsittää hyvin rajallisen määrän aluetasoja, monitasohallinnan muodostava rakenne on selkeä ja pysyvä ja näin muodostunut rakenne hoitaa laajaa, yleistä tehtäväkenttää. Liittovaltiotyyppinen organisaatio on esimerkki tyypin yksi monitasohallinnasta. Tyypin kaksi monitasohallinnassa näkökulma on toiminnossa. Tyypin kaksi monitasohallinnassa kyseessä on joustava, muuttuva

ad hoc–tyyppinen verkosto, jonka toiminta kohdistuu johonkin rajattuun tehtävään tai asiaan. Näiden monitasohallinnan esiintymismuotojen takaa tunnistaa Hirstin hallinta–sanan eri käyttötarkoitusten ryhmittelyn kaksi viimeistä ryhmää, hallinnon uudet toimintatavat ja yhteiskunnan verkostomaisen rakenteen ja toiminnan.

Monitasohallinnan myötä EU: n ja sen jäsenvaltioiden suhde muuttuu aiempaa monimutkaisemmaksi. Monitasohallinnan myötä häviää selkeä raja sisä- ja ulkopolitiikan väliltä, kun valtiot luopuvat suvereniteetistaan kansallisissa asioissa (Viinämäki 2005: 93). Tätä muutosta kuvaa esimerkiksi komission ja jäsenvaltioiden työnjaon muutos. Asetelmaa ei voi enää kuvata toteamalla, että komissio säätää ja jäsenvaltiot toteuttavat, vaan tehtävät ovat laventuneet puolin ja toisin. (Hooghe, Marks 2001: 24.)

Monitasohallinta toimintatapana ei ole EU: ssa syntynyt tietoisien suunnitelman pohjalta, vaan enemmänkin sivutuotteena. Näin voi sanoa siksi, että integraatio on syntynyt palalta, ei suunnitelman pohjalta (Hooghe, Marks 2001: 35–37, 75). Monitasohallintaa kohti EU: ssa on ohjannut syy, joka on hallinnan taustalla yleisemminkin, nimittäin yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaistuminen (Haveri 2005: 6). Siten voi ajatella, että rakenteeltaan ja toimintatavoiltaan muuttuneessa maailmassa monitasohallinnalle ei edes olisi tarjolla vaihtoehtoja toimintatapaa. Osin monitasohallintaan on toki myös tietoisesti pyritty, sillä sen avulla on aluekehitystyöhön haluttu saada mukaan paikallisia ja alueellisia resursseja ja osallistumista (Häkli, Karppi, Sotarauta 2009: 128). Edellä olevaa yhteen vetäen voi todeta, kuten Mäkinen (1999: 85–86), että aluekehitystyön vaikuttavuuden vuoksi on tarpeen edistää erikoistuneiden, toisistaan riippuvaisten toimijoiden vuorovaikutusta ja tämän onnistumiseksi pitää myös osallistumisjärjestelmää kehittää.

5.5 TOIMINTARYHMÄ HALLINNAN KÄSITTEEN ESIMERKKINÄ

Leader-toiminta liittyy tiiviisti ja monin tavoin hallinnan käsitteeseen. Leaderin erityispiirteistä kumppanuus edustaa selkeästi sitä. Toimintaryhmä muodostaa kumppanuusrakenteen. Myös toimintatapana Leader on hallinnan ja verkostojen maailmaa. Tähän päätelmään oikeuttaa lainaus Erikssonin (2009: 165) tekstistä: ”Yhteiskunnallisista toimijoista, jotka olivat aiemmin pikemminkin poliittisten toimenpiteiden vastaanottajia, tulee yhä enemmän politiikan muotoilijoita ja toimeenpanijoita. Asiantuntijoista, paikallisryhmistä, virkamiehistä ja kansalaisjärjestöistä solmiutuu siten eräänlainen verkosto, joka hyödyntää toiminnassaan paikallista asiantuntemusta ja kokemusta.” Tuolla hallintaan ja verkostoihin liittyvällä lainauksella on kerrottu erittäin hyvin myös Leader-toimintatavan perusidea.

Hallinnan käsitteen kautta pohtien Leader-toimintatapa on monimuotoinen asia. Leader-toiminnan voi nähdä edustavan kahta aiemmin kerrotun Hirstin jaottelun mukaista hallinta-käsitteen käyttötarkoituksen eri ryhmää. Leaderin

erityispiirteistä lähtevä toimintatapaan liittyvä merkitys tuo esille toimintaryhmän kumppanuutena, joka on hallintaan sen verkostomerkityksessä liittyvä asia. Leader eräänä EU: n monitasohallinnan osana edustaa hallintaa sen uusia hallinnon toimintatapoja tarkoittavassa merkityksessä.

Kun asiaa tarkastellaan Leader-toimintatavan näkökulmasta, niin toimintaryhmän voi ajatella olevan jopa kaksinkertaisesti hallinnan käsitteeseen liittyvä verkosto. Itsessään organisaationa toimintaryhmä muodostaa alueensa toimijoiden verkoston, joka ilmenee mm. kolmikannan mukaisena hallituksen rakenteena ja toimintaryhmän jäsenistön rakenteena. Toisaalta toimijana se on yhteistyössä alueensa muiden toimijoiden kanssa, siis osana oman alueensa verkostoa. Tämä ajatus toimintaryhmän kaksinkertaisesta hallintaan liittyvästä rakenteesta, toisaalta oman rakenteensa kautta ja toisaalta toimijan roolissa, liittyy Leader´in erityispiirteisiin. Niissä paikallinen kumppanuus on hallinnan toimintaryhmän sisäinen ulottuvuus ja yhteistyö sen ulkoinen ulottuvuus. Leader-metodin kehittämisprosessin 2009 - 2010 loppuraportissa (2011: 11) käytetään lähes vastaavatyypistä jaottelua toimintaryhmän lähikehään ja ulospäin laajenevaan kehään. Tällöin lähikehän muodostaa toimintaryhmien omien rakenteiden ohella myös oman toiminnan kautta syntyneet verkostot, kuten toimintaryhmän rahoittamien hankkeiden toteuttajat, ja ulospäin laajenevaan kehään kuuluvat toimintaryhmän yhteistyökumppanit.

Toimintaryhmä on osa EU: n maaseutupolitiikan monitasohallinnan kokonaisuutta, kuten edellisessä luvussa todetaan. Kyseessä on hyvin selkeä Marks´in ja Hooghe´n (2010:

3–4) jaottelun mukainen tyyppiin yksi monitasohallinnan järjestely. Toimintaryhmät eräänä toimijaryhmänä ovat osaltaan toteuttamassa EU: n yhteistä maaseutupolitiikkaa. Tällöin Leader´ia tarkastellaan rahoitusvälineen merkityksessä. Eräänä hallinnan käsitteen ilmenemismuotona Suomessa voi pitää myös, kuten Kull (2008: 286) toteaa, toimintaryhmän ja ELY-keskuksen jaettua päätösvaltaa. Tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttävä toimintaryhmä ja laillisuusharkintaa käyttävä ELY-keskus muodostavat yhdessä julkisen kumppanuuden. Toki siinä on kyse osasta EU: n monitasohallinnan kokonaisuutta, ei muusta toiminnasta erillisestä kumppanuudesta, mutta yhdessä käytetty päätösvalta on kuitenkin järjestely, joka poikkeaa kokonaisuuden muiden osien toimintatavoista.

Edellisessä kappaleessa kerrottu ajatus julkisesta kumppanuudesta herättää pohtimaan sitä, mitä hallinnan käsitteen kannalta tarkoittaa se, jos Suomessa siirrytään edellä kuvattua jaetun päätösvaltan mallista toimintaryhmän yksinomaisen päätösvaltan malliin, ns. global grant –menettelyyn. Julkisen kumppanuuden näkökulmasta sen myötä siirrytään hallinnasta kohti hallintoa, kun kahden kumppanin sijaan päätösvaltaa käyttääkin vain yksi toimija, kuten Kull (2008: 286) asian toteaa. Toki tämän muutoksenkin jälkeen toimintaryhmän voi nähdä olevan osana monitasohallinnan kokonaisuutta. Koska toimintaryhmä edustaa hallinnan käsitettä usealla eri tavalla, hallinnan käsitteen ja global grant –menettelyn suhde on kuitenkin huomattavasti monimutkaisempi asia kuin yksinomaan julkisen kumppanuuden kautta tarkastellen se näyttää. Käsitelen tätä asiaa myöhemmässä, global grant –menettelyyn liittyvässä tutkimuksessa.

6 MUUTTUVA TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuu useita erilaisia muutoksia, joilla on vaikutuksia toimintaryhmien toimintaan. Seuraavaksi tarkastelen lyhyesti yhtä tällaista muutostekijää, nimittäin maaseudun erilaistuvaa kehitystä. Paikallislähtöisen kehittämisen yhteydessä tämä on erittäin merkittävä muutostekijä. Kun ajatellaan, että toisaalta erilaistumiskehitys näyttäisi jatkuvan myös lähitulevaisuudessa ja toisaalta mm. tekemäni delfoi-kyselyn vastausten perusteella on selkeästi nähtävissä tarve suunnata toimintaryhmien tehtäviä ja roolia aiempaa vahvemmin paikallisten tarpeiden mukaan, niin toimintaryhmien kesken tehtävien ja roolin voi olettaa erilaistuvan tulevalla EU:n ohjelmakaudella huomattavan paljon. Leaderin yhteydessä on viime aikoina keskusteltu paljon siitä, että toimintaryhmän kehittämisohjelman pitäisi olla alueen eikä yksittäisen rahoitusmuodon ohjelma. Myös kehittämisohjelman vahvempi strateginen ote on nähty tärkeäksi kehittämissuunnaksi. Nämä asiat ovat osaltaan myös vaikuttamassa siihen, että alueiden erilaisuus ja erilaistuva kehitys tulevat näkymään nykyistä enemmän toimintaryhmien toiminnassa.

Kehitys erityyppisillä maaseutualueilla on ollut viime vuosina hyvin erilaista. Näitä kehityspolkuja kuvaavat Vihisen (2011) havainnot maaseudun kolmijaon pohjalta:

- Kaupungin läheinen maaseutu on voimistunut.
- Ydinmaaseutu on tiivistynyt. Eräillä alueilla on syntynyt maatalouden tuotantosuuntien mukaisia keskittymiä.
- Harvaan asuttu maaseutu on alueena laajentunut ja siellä pysyvä asutus on ohentunut.

Myös maaseututyyppejen sisällä kehitys on ollut osin erilaista. Esimerkiksi kaupunkien läheisen maaseudun kehitystä em. teamus voimistumisesta koskee eritoten suurimpien kaupunkien lähialueita. Muilla kaupunkien läheisen maaseudun alueilla on havaittu viime vuosina väestön kasvun tasaantumista tai jopa väestön vähenemistä. (Ponnikas, Korhonen, Kuhmonen, Leinamo, Lundström, Rehunen, Siirilä 2011: 13.)

Leader-toiminnan alueellinen erilaistuminen voidaan nähdä paitsi Suomen alueellisen erilaistumisen ja alueen erityispiirteiden nykyistä paremman huomioimisen seurauksena, niin myös jopa asiana, jota saattaa olla järkevää tavoitella aktiivisesti. Leader-metodin kehittämisprosessin 2009–2010 loppuraportissa (2011: 9) Leader-toiminnan alueellisen erilaistumisen arvioidaan mahdollisesti nopeuttavan Leader-toimintatavan kehittymistä. Toimintaryhmän aiempaa enemmän oman alueen näköinen toiminta tulee ilmenemään sekä kehittämistyön sisältöjen että toimintaryhmän kehittäjän roolin kautta. Ne erilaistuvat oman alueen näköisiksi.

Toki toimintaryhmien kesken toiminnan erilaistumista on tapahtunut jo nyt aika paljon, kun ajatellaan esimerkiksi yritystukien merkitystä eri toimintaryhmien toiminnassa. Hanke 2007 -ohjelman heinäkuun 2011 lopun tietojen perusteella laskien yritystukien osuus kaikista siihen mennessä menossa olevan ohjelmakauden rahoitetuista Leader-toimenpiteistä oli toimintaryhmissä keskimäärin 45 %. Yritystukien osuus vaihtelee kuitenkin erittäin paljon eri toimintaryhmien välillä, sillä niiden osuuden ääripäät olivat em. hankerekisterin mukaan laskettuna 6 % ja 70 % kaikista toimenpiteistä.

7 ASKELIA ENSI OHJELMAKAUTEEN

7.1 TOIMINNAN PUITTEET

Leader-toimintatavan roolin voi perustellusti odottaa kasvavan ajan myötä. Tähän päätelmään päätyy, kun ajattelee sitä muutosta, joka vähitellen tulee tapahtumaan maaseutupolitiikan toimintatavoissa. OECD on määritellyt maaseutupolitiikalle kaksi hyvin suuresti toisistaan poikkeavaa toimintatapaa, vanhan ja uuden paradigman. Tärkeimmät niiden väliset erot liittyvät kehittämistyön kohteeseen, kehittämistyössä käytettävien välineisiin ja toimijoihin. Vanhassa paradigmassa kehittämistyö keskittyy sektoreihin, eritoten maatalouteen, ja uudessa paradigmassa alueisiin. Vanhassa paradigmassa pääasiallinen työväline ovat tuet ja uudessa paradigmassa investoinnit. Tämän tutkimuksen kannalta maaseutupolitiikan eri paradigmojen mielenkiintoisin eroavaisuus liittyy toimijoihin. Vanhassa paradigmassa toimijoina ovat valtionhallinto ja viljelijät ja uudessa paradigmassa kaikki hallinnon tasot. (OECD 2008: 110.) Maaseutupolitiikan uusi paradigma toimii siten monitasoisena hallintana, eikä keskushallinnon ohjaamana (Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi 2009: 12). Uuden paradigman peruselementit ovat siten hyvin samanlaisia kuin Leader-toimintatavassa. Maaseutupolitiikan uuden lähestymistavan etenemisen myötä perusteet Leader-toimintatavan roolin kasvulle ovat olemassa. Samalla täytyy kuitenkin Uusitalon (2009: 203) tavoin ottaa huomioon se, että muutokset EU: n käytännön maaseutupolitiikassa ovat hitaita ja varovaisia. Tällaiseen päätelmään päätyy myös lukiessaan yhteisen maatalouspolitiikan vuoden 2013 jälkeisen ajan ensimmäisiä linjauksia (Komission tiedonanto... 2010), jotka julkaistiin marraskuussa 2010. Maaseudun kehittämistä koskeva osuus linjausasiakirjassa on lyhyesti ja hieman hämärästi kirjoitettu. Toisaalta maaseuturahaston asetuksen luonnoksissa syksyllä 2011 Leader´in merkittävä asema maaseudun kehittämisessä tuodaan kuitenkin selkeästi esille ja teknisluontoisten uudistusten ohella myös Leader´iin kohdistuvia uusia avauksia on niissä mukana. Sellaisina voi pitää paikalliskehittämisen mukaan tuloa myös rakennerrahastoihin ja palkitsemismenettelyä, joka kohdistuu innovatiivisiin kansainvälisiin hankkeisiin.

Leader on rahoituksena maaseudun kehittämiseen liittyvä väline, ja siten Leader-toimintatapa kohdistuu maaseutualueisiin. Kun tarkastellaan Leader´ia toimintatapana, sen laajemmallekin soveltamiselle olisi perusteita. Joitain viitteitä tästä on jo saatukin hyödyntämällä toimintatapaa muiden rahoitusten avulla mm. Euroopasta huomattavasti poikkeavilla maaseu-

tualueilla mm. Mosambikissa ja yksittäisen elinkeinosektorin kehittämisessä kalataloustoimintaryhmien avulla. Suomessa Leader-toimintatavan ulottaminen kaupunkimaisille alueille on todennäköisesti seuraava askel valtavirtaistamisessa. Asia on määritelty erääksi toimenpiteeksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä maaseudun kehittämisestä 2010–2011 (2010: 26). Täysin uudesta toiminnasta tässä ei olisi Suomessakaan kyse, sillä EU: n Urban yhteisöaloitteessa ja esimerkiksi viime ohjelmakaudella Tampereella Hervannan kaupunginosassa Tavoite 2-ohjelman kautta toteutetussa kehittämistoiminnassa oli kyse joiltain osin vastaavan tyyppisestä toiminnasta kuin Leader-toimintatapa on. Myös aikoinaan ESR: n kautta toteutetussa EQUAL-yhteisöaloitteessa toimittiin osin Leader-toimintatavan tyyppisesti.

Edellisessä kappaleessa esiin nostettua seuraavaa mahdollista Leader-toimintatavan laajennusta, ns. "kaupunki-Leader´ia", voi perustella maaseutupolitiikan tavoitteista käsin. Suomalaisessa maaseutupolitiikassa puhutaan hyvin usein maaseutu- ja kaupunkipolitiikan vahvemman yhteistyöstä ja myös Leader-toimintatavan ulottamisesta kaupunkeihin. Nämä asiat koetaan maaseudun kannalta tärkeiksi. Tätä laajaa ja yhteistä etua korostavaa tarkastelunäkökulmaa voi perustella Heinosta (2003: 631) siteeraten: "Tarvittaisiin erityistä maaseutufilosofiaa, jossa pohdittaisiin muun muassa maaseudun merkitystä toisaalta maaseudun asukkaille ja toisaalta kaupunkilaisille sekä koko yhteiskunnalle."

Suomen maaseutupolitiikan maatutkinnassa OECD (2008: 146) on antanut eräitä suosituksia Suomessa harjoitettavalle maaseutupolitiikalle. Suosituksista yksi kohdistuu suoraan Leader-toimintatapaan. Siinä esitetään toimintaryhmien roolin vahvistamista, laajentamista sekä parempaa tunnustamista. Nämä määreet toteutuvat jo nyt Suomessa paremmin kuin EU-maissa keskimäärin, mutta tällaiset kehittämistoimenpiteet olisivat perusteltuja maaseutualueiden tarpeiden ja alueen kehittämisestä näkökulmasta. Tällöin toimintaryhmät olisivat vahvemmin osa oman alueensa kehittäjien yhteistyöverkostoa. Voi olettaa, että suositus perustuu osin myös suomalaisen toimintaryhmätyön osoittamiin näyttöihin tuloksellisesta työstä, ja siten valmiutta isomman leiviskän hoitamiseen arvioidaan olevan. Maatutkinnassa (OECD 2008: 145) esitetyistä päätelmistä ja suosituksista myös muutamat muut tukevat osaltaan Leader-toimintatavan vahvistamista. Tällaisia esityksiä ovat ainakin maaseutupolitiikan irrottaminen maatalouspolitiikasta ja YTR: n roolin vahvistaminen.

Toimintaryhmän Leader-toimintaa laajempi rooli on asia, joka on toteutunut erittäin vahvasti Irlannissa. Toimintaryhmillä on siellä tehtäviä mm. köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisyn, työllistyksen ja asiointiliikenteen parissa. Niiden myötä toimintaryhmällä on yleensä useita kymmeniä työntekijöitä. Huomattavalta osin tätä asiaa selittää se, että Irlannissa ei ole Suomen tapaan laajasti palveluita tuottavia kuntia, vaan kreivikunta on alin hallinnon taso. Suomalaisiin kuntiin verrattuna kreivikunta tuottaa melko suppean peruspalveluiden kokonaisuuden. Lisäksi kreivikuntienkin toiminta on hyvin vahvasti ylhäältä ohjattua. Toimintaryhmien tehtävien laajuutta selittää myös se, että Irlannin valtio halusi vähentää toimintaryhmän tyyppisesti toimivien organisaatioiden määrää. Silloin yhdistettiin Leader-toimintaa harjoittavat ja kahdella muulla kehittämistyön osa-alueella (CEB ja LPC) kumppanuusperiaatteella toimivat organisaatiot. Osassa toimintaryhmissä olivat joko kaikki nämä toiminnot tai kaksi niistä valmiina, joten niin suuri muutos ei silloin kuitenkaan ollut kyseessä kuin voisi ajatella. Osin toimintaryhmien laajat tehtävät ovat Irlannissa siksi mahdollisia, että niihin on olemassa rahoitusvälineitä, myös kotimaisia, jotka Suomesta lähes täysin puuttuvat. Irlannissa toimintaryhmä saattaa toiminnassaan käyttää jopa yli kymmentä eri rahoituslähdetä. Suomessa maaseudun kehittämiseen kohdistetut valtion rahat menevät lähes täysin EU-osarahoitettavien tukimuotojen kansallisiksi vastinrahoiksi, joten tarjolla oleva rahoitusvälineiden kirjo on suppeampi.

Irlannin toimintaryhmien laaja tehtäväkenttä on mielenkiintoinen, mutta myös haastava asia. Laaja toiminta muodostuu siellä keskenään hyvin erilaisista palasista, joista osan voi lisäksi ajatella, ainakin suomalaisen yhteiskunnan rakenteiden näkökulmasta arvioiden, olevan enemmän hallintoa kuin kehittämistä. Opintomatalla tekemieni havaintojen perusteella tämä kokonaisuus on kuitenkin hallinnassa ja myös toimivaksi koettu. Toimintaryhmät näkivät siinä olevan monenlaisia etuja, kuten mm. synergiaedut sekä mahdollisuus pitää osaava henkilökunta toimintaryhmässä, vaikka ajoittain aina jokin rahoitus päättyisikin. Tällaiseen toimintatapaan on harjaannuttu vuosien kuluessa, mutta näkisin tämän järjestelyn toimivuutta selittävän myös paikallishallinnon puuttumisen Irlannissa. Paikka kentällä on ollut otettavissa ja toiminnassa käytettävät toimintatavat ovat olleet valittavissa melko vapaasti tällaisessa tilanteessa.

Viime aikoina Suomessa on keskusteluissa ollut paljon esillä tarve korostaa toimintaryhmän kehittämisohjelman asemaa sen toiminnassa ja myös sen ohjelman asemaa suhteessa alueellisesti laajempiin ohjelmiin. Toimintaryhmän kehittämisohjelman pitäisi tällöin olla Irlannin tapaan enemmän oman alueen kehittämisohjelma kuin yhteen rahoitusmuotoon kohdistuva ohjelma. Tällainen muutos edellyttää huomattavaa muutosta asioiden tarkastelun näkökulmaan. Ohjelma pitää silloin tehdä hyvin vahvasti alueen tarpeista lähtien, eikä yksittäisen rahoitusmuodon tarjoamien mahdollisuuksien pohjalta. Samalla myös Leader'in kaksi merkityssisältöä, kehittämis-työn metodi ja rahoitusväline, saavat uudenlaisen suhteen, kun Leader-toimintatavan mukaan toimiva toimintaryhmä toimii osin Leader- ja osin muulla rahoituksella. Jotta ajatus oman alueen kehittämisohjelmasta toimisi, tarpeen ovat Leader'in

oheen rahoitusmuodot, joilla ohjelmaa voidaan toteuttaa sillä osin kuin Leader-rahoitus ei siihen sovellu. Tämä muutos myös vahvistaisi huomattavasti toimintaryhmän roolia oman alueensa kehittäjänä. Toimintaryhmän roolia vahvistaisi myös sen kehittämisohjelman itsenäisempi asema suhteessa alueelliseen ja valtakunnalliseen maaseutuohjelmaan.

Edellisessä kappaleessa kuvattu toimintaryhmän kehittämisohjelman aseman ja luonteen muutos tukisi Leader'in erityispiirteiden toteutumista myös muilta osin kuin vahvistamalla toimintaryhmän muodostamaa julkista kumppanuutta. Esimerkiksi alueperusteisuus tulisi tällöin paremmin huomioon otettua. Osin tämä asia ilmeni jo Suomen aivan ensimmäisellä EU:n ohjelmakaudella. POMO-ohjelmassa kohdealueen paikalliset erityispiirteet näkyivät selkeämmin kuin LEADER II:ssa, jossa kehittämisohjelman rakenne ja sisältö olivat tarkemmin säänneltyjä. (Isosuo 2000: 71.)

EU:n komissio toteutti keväällä 2010 laajan kuulemisen, joka koski yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisen tarpeita vuoden 2013 jälkeen. Vastauksessaan (Future Rural Policy within the European Union) tähän kyselyyn Euroopan maaseutujärjestöjen yhteistyöelin European Rural Alliance ERA on esittänyt, että maatalouden ja ympäristön ohella uuden lähestymistavan mukainen maaseudun kehittäminen otetaan kehittämistyön kolmanneksi pilariksi siten, että sillä olisi oma rahastonsa sekä sen toiminnan logiikan mukaiset pelisäännöt ja kehittämistyön välineet. Kolmatta pilaria toteutettaisiin Leader'in avulla. Vastauksen lähtökohtana on tämän luvun alussa lyhyesti esitelty OECD:n määrittely maaseutupalitiikan uudeksi lähestymistavaksi. Kolmas pilari ja Leader'in avainrooli sen toteutuksessa tuodaan selkeästi esille myös eräissä muissa tähän kuulemiseen annetuissa vastauksissa. Odotuksia siis kohdistuu sekä EU:n maaseudun kehittämisen suuriin linjoihin että myös Leader'in asemaan siinä kokonaisuudessa. Nämä odotukset eivät ole toteutumassa ainakaan tulevilla EU:n ohjelmakaudella, sillä yhteisen maatalouspolitiikan uudistusta koskevien suuntaviivojen (Komission tiedonanto... 2010) mukaan maaseudun kehittämistyössä jatketaan kahden pilarin järjestelmällä.

Eräs näkökulma Leader-toimintatavan tulevaisuuden pohdintaan on toimintatavan kannalta mahdolliset riskitekijät. Esiin nousseista riskitekijöistä pääosa liittyy tavalla tai toisella siihen, että toimintatapaa ja sen luonnetta ei tunneta ja huomioida kyllin hyvin. Uusitalo (2009: 176–177) ja Leader-arvioitsijat (Wade, Rinne 2007: 95) ovat tuoneet esille mm. seuraavia tähän liittyviä riskitekijöitä: toimintatavan kehittäminen lopetetaan, toimintatapaa ei toteuteta kokonaisuutena, millä tavoin se on tehokkaimmillaan, vaan vain eräitä osia siitä, toimintatapa ei saa tarvitsemaansa poliittista ja muuta tukea ja liian raskas sekä monimutkainen hallinto hydyttää aktiviteettien. Leader-toimintatavan kehittämisen kannalta merkittävä asia on myös se, miten EU:n tulevilla ohjelmakaudella rakennerahastoissa uutena asiana mukaan tuleva paikalliskehittäminen toteutetaan kansallisesti. Mikäli se toteutetaan Leader-toimintatavan mukaan ja toimintaryhmien avulla, esimerkiksi ns. kaupunki-Leader sekä muutamien toimintaryhmien jo kokeilema ESR-välittäjäorganisaatiotoiminta olisivat mahdollisia toteuttaa silloin.

7.2 TOIMINTARYHMÄ ALUEENSA KEHITTÄJÄNÄ

Tähän asti Suomessa toimintaryhmän kehittämisohjelma on tehty ja rajattu vain Leader-rahoitukseen kohdistuvaksi. Tulevaa EU:n ohjelmakautta ajatellen on keskusteltu hyvin paljon siitä, että toimintaryhmän kehittämisohjelma olisikin sen toiminta-alueen sisällöltään kattavampi kehittämisohjelma, jota toteutettaisiin sekä Leader- että myös muilla rahoituksilla, kuten esimerkiksi Irlannissa toimitaan. Tämä tarkoittaisi vahvempaa aluekehittäjän roolia.

Delfoi-kyselyn vastaajia pyydettiin kuvaamaan toimintaryhmän kehittämisohjelman luonnetta ja asemaa tulevalla ohjelmakaudella. Nämä kuvaukset kertovat hyvin yhtenevästi kehittämisohjelmasta, joka on nimenomaan alueen kehittämisohjelma, eikä vain yhtä rahoitusvälinettä koskeva ohjelma. Tällöin kehittämisohjelman edellytettiin olevan strateginen ohjelma, johon on tehty oman alueen tarpeiden ja mahdollisuuksien pohjalta valintoja. Ohjelmalla pitää olla tiivis kytkentä alueen muuhun kehittämistyöhön. Ohjelman pitäisi olla pitkäjänteinen, joustava, mutta samalla kehittämistyötä ohjaava. Sen pitää olla myös tulossuuntautunut, joten tavoitteet ja niiden seuranta ovat tärkeitä asioita. Tämä toimintaryhmän tulevan kehittämisohjelman kuvaus muistuttaa hyvin paljon Häklin, Karpin ja Sotaraudan (2009: 152) kuvausta hahmottumassa olevasta aluepolitiikan ja aluekehittämisen neljännestä aallosta: "...alueellistuminen ja endogeenisten kehittämismallien korostuminen painottavat selkeästi vuorovaikutteisuutta, oppimista, kehittämistoiminnan pitkäjänteisyyttä ja dynaamisuutta".

Kun ajatellaan edellisessä kappaleessa delfoi-kyselyn vastaajien kuvaamaa toimintaryhmän kehittämisohjelmaa ja siinä yhteydessä lainattua kuvausta aluepolitiikan ja aluekehittämisen neljännestä aallosta, niin väistämättä mieleen tulevat kehittämistyön välineet. Niinä Leader-toiminnassa käytössä ovat melko tarkoin säännellyt hankkeet ja yritystuet. Aluekehittäjän tehtävässä edellä olevan kahden kuvauksen pohjalta arvioiden olisivat kuitenkin tarpeen niiden ohella myös muut, joustavammat työvälineet. Esimerkiksi delfoi-kyselyn vastauksissa nykyisten välineiden ohella kaivattiin toimintaryhmien toimintaan myös pitkäjänteisempää kehittämistyötä.

Eräs toimintaryhmän sisällöltään aiempaa kattavampaan kehittämisohjelmaan liittyvä asia on käytettävissä olevat muut rahoituslähteet kuin Leader. Suomessa ei ole käytettävissä niin paljon erilaisia rahoituslähteitä kuin Irlannissa. Toisaalta tässä kohtaa pitää huomioida se, että osa irlantilaisen toimintaryhmän toiminnoista liittyy siihen, että Irlannista puuttuu Suomen kuntien tapainen palveluiden tuottaja paikallistasolta, ja toimintaryhmä siten hoitavat osin niitä tehtäviä, joita meillä kunnat hoitavat. Kysyin keväällä 2011 Suomen toimintaryhmiltä mitä muita rahoituslähteitä ne ovat käyttäneet kuin Leader tai ELY-keskuksen kautta Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta haettua rahoitusta. 14 toimintaryhmää oli käyttänyt ainakin jotain muuta rahoituslähdetä. Käytettyjen muiden rahoituslähteiden määrä, yhteensä 14 kappaletta, ja myös sisällöllinen kirjo oli yllättävän laaja. Näiden käytössä olleiden rahoitusmuotojen joukossa oli sekä EU-osarahoittei-

sia että kokonaan kansallisesti rahoitettuja välineitä. Tämän lisäksi muutamat toimintaryhmät olivat rahoittaneet omilla tai kunnilla käyttöönsä saamalla rahoilla pienimuotoisia hankkeita hyvin kevyillä hallinnollisilla menettelyillä, esimerkiksi nuorisoi- tai kylä-Leader'in nimellä. Siten Leader'in ohella Suomessakin on tarjolla monia muita rahoitusmuotoja, ja niiden käytöstä on jo myös hieman kokemuksia. Toki niiden laajamittainen käyttö on mm. toimintaryhmien henkilöresurssien, likviditeetin tarpeen sekä tukea täydentämään tarpeen olevan muun rahoituksen hankkimisen vuoksi haastava tehtävä.

Suomalaisillakin toimintaryhmillä on siis jo kokemusta Leader'in ohella myös muiden rahoituslähteiden käytöstä. Niitä on käytetty, kun Leader ei esimerkiksi ole ollut mahdollinen tai kovin sopiva väline esiin nousseessa kehittämistarpeessa. Tällöin näiden välineiden käyttö ei kuitenkaan ole perustunut toimintaryhmän koko kehittämistyötä ohjaavaan kehittämisohjelmaan, vaan tilanteen mukaisiin ratkaisuihin.

Muutos Leader-toimintaan kohdistuvasta ohjelmasta koko alueen kehittämisohjelmaksi ei tarkoita vain ohjelman sisällöllistä laajentamista, vaan muutos on paljon kokonaisvaltaisempi. Kun toimintaryhmän ohjelma on osana laajempaa ohjelmaa, se myös painottuu tämän isomman ohjelman painottamiin asioihin, kuten mm. muutoseikkoihin, ja tällöin mm. visio halutusta tulevaisuudesta jää taka-alalle (Petäjäjärvi 2007: 52–53). Kun toimintaryhmän ohjelma muuttuu alueen kehittämisohjelmaksi ilman alisteisuutta laajempaan ohjelmaan, vision roolia kehittämisohjelman perustana on mahdollista vahvistaa. Tämä vahvistaminen on myös tarpeen, sillä vision rooli kehittämistyössä on muuttunut. Visio ei ole enää enemmän tai vähemmän staattinen kuva tulevaisuudesta, jota kohti pyritään, vaan se on koko ajan elävä prosessi, joka pitää liikkeellä ja ohjaa koko kehittämisprosessia. Vision roolin muutos johtuu siitä, että muutos nähdään jatkuvaksi olotilaksi, eikä poikkeukselliseksi tilaksi kahden tasapainotilan välillä. (Sotarauda, Kosonen, Viljamaa 2007: 70–71.) Myös tämä asia osaltaan ohjaa pohtimaan kehittämistyön toteutustapaa ja välineitä. Esimerkiksi laaditun kehittämisohjelman toteuttaminen koko ohjelmakauden ajan jotensakin muuttumattomana ei ole tämän ajatuksen mukaista. Siten kehittämisohjelman laadinnan ja toteutuksen pitäisi olla keskenään vuorovaikutuksessa olevia prosessin osia, ei toiminnan erillisiä vaiheita.

Delfoi-kyselyn vastausten perusteella aluekehittäjän roolin vahvistuminen toimintaryhmän toiminnassa asettaa sille uusia ammatillisia haasteita. Sekä kehittämisohjelman tekeminen että sen toteuttaminen edellyttävät strategisen kokonaisuuden hallintaa. Näistä haasteista kertoo hyvin tämän luvun alussa esitetty kuvaus toimintaryhmän kehittämisohjelmasta tulevalla ohjelmakaudella.

7.3 TOIMINTARYHMÄ PÄÄTÖSVALLAN KÄYTTÄJÄNÄ

Eräs merkittävä kysymys Leader-toimintatavan toteutuksessa tulevalla ohjelmakaudella on toimintaryhmän päätösvalan aste Leader-toiminnan osalta. Leader'in alakomitean ns.

fokusryhmätyöskentelyssä on ryhmitelty Leader-toiminnan toteutusmallit eri maissa toimintaryhmien päätösvalan asteen mukaan kolmeen ryhmään. Alhaisinta päätösvalan astetta edustaa mm. Suomessa käytössä oleva päätösvalan osittainen delegointi tukipäätösten osalta, mutta ei maksatusten osalta. Pisimmälle vietyä toimivallan delegointia edustaa ns. global grant –menettely. (Focus Group 1–Bottom Up Approach 2010: 3.) Global grant –termille ei ole virallista suomennosta. Hyyryläinen (2010) on käyttänyt suomennoksena kokonaisrahoitusmalli –sanaa. Global grant –periaatteen mukaan toimintaryhmä päättää hyvin itsenäisesti saamansa rahoituksen kohdentamisesta eri hankkeille. Tämän päätösvalan käytön ohella toimintaryhmä saattaa myös maksaa hankkeiden toteuttajille heille kuuluvat EU: n ja valtion tuet. (Focus Group 1–Bottom Up Approach 2010: 6.) Näitä kumpiakin global grant –menettelyn variaatioita, vain hankkeiden rahoittamisesta päättäminen ja myös maksatusten hoitaminen em. päätösvalan ohella, esiintyy EU-maissa.

Global grant –issa asetelmaa voi pelkistää kuvata siten, että kyseessä on sopimus, jonka osapuolina ovat toimintaryhmä ja viranomainen, ja toimintaryhmä sitoutuu tuottamaan tietyt tulokset käyttöönsä saamalla rahoituksella siten, että toimintaryhmällä on hyvin itsenäinen valta päättää tämän tuloksen tuottamisen yksityiskohdista, kuten esimerkiksi siitä mille hankkeille se saamansa rahoituksen kohdistaa. Voisi sanoa, että kyseessä on sopimuksen teko ”kehittämisorakasta”.

Global grant on järjestely, joka on tehty valtiota edustavan viranomaisen ja toimintaryhmän kesken. Tällä menettelyllä on kuitenkin merkittäviä vaikutuksia myös muihin toiminnan kannalta tärkeisiin suhteisiin. Se selkeyttää toimintaryhmän roolia hankkeen toteuttajiin ja muihin kentän toimijoihin päin. Samalla myös toimintaryhmän näkyvyys kehittäjänä lisääntyy, sillä on perusteltua olettaa, että hankkeista kerrottaessa toimintaryhmä tuotaisiin esille kyseisten hankkeiden rahoittajana, eikä EU tai ELY-keskus, kuten nykyisin usein tapahtuu. Global grant myös vahvistaa toimintaryhmän ja sen kehittämisohjelman suhdetta, sillä toimintaryhmä saa selkeämmin vallan ja vastuun ohjelman toteuttamiseen (Focus Group 1–Bottom Up Approach 2010: 6).

Tällä hetkellä global grant on käytössä kahdessatoista EU-maassa. Osassa niistä sitä sovelletaan vain eräillä ko. maan Leader-alueista ja osassa maista kaikilla Leader-toiminnassa mukana olevilla alueilla. Pääosin nämä maat ovat eteläisessä Euroopassa, mutta myös Irlanti ja Skotlanti ovat niiden joukossa. (Focus Group 1–Bottom Up Approach 2010: 4.) Aivan tuntematon asia se ei ole Suomessakaan, sillä vuosina 1997–2000 toteutettu POMO-ohjelma toimi hyvin pitkälti tämän periaatteen mukaan. Global grant –termiä mm. käytettiin eräissä POMO –ohjelman esittelyteksteissä vuonna 1997. POMO-ohjelmassa toimittiin yksinomaan kansallisella rahalla, joten se oli silloin yksinkertaisempi toimenpide kuin asian toteuttaminen nykyisin olisi. Menettely kuntien rahoitusosuuden osalta on koko Leader-toimintatavan Suomessa soveltamisen ajan ollut kuten global grant –menettelyssä. Toimintaryhmä on päättänyt kuntien rahoitusosuuden kohdistamisesta eri hankkeille ja myös hoitanut sen maksamisen hankkeiden toteuttajille.

Global grant on asia, jota jo yksinomaan toimintaryhmien kannalta pitää tarkastella monesta hyvinkin erilaisesta näkökulmasta. Se on haastava asia toimintaryhmille mm. vastuun kannon, osaamisen ja resurssien kannalta. Eräs tärkeä asia sen yhteydessä pohdittavaksi on myös se, mitä tarkoittaa toimintaryhmän muodostaman julkinen–yksityinen –kumppanuuden kannalta, jos toimintaryhmän viranomaisroolia vahvistetaan antamalla sille merkittävästi lisää päätösvaltaa (Kull 2008: 286), sillä tämä asia liittyy hyvin kiinteästi Leader –in erityispiirteisiin. Uhkana tällöin on toimintaryhmän muuttuminen viranomaisen kaltaiseksi. Tämä on koko toimintatavan ytimeen liittyvä asia, sillä silloin vaarantuisi ainakin osin myös lisäarvon syntyminen toiminnan kautta. Myöskään suomalaisen lainsäädännön näkökulmasta siirtyminen global grant –menettelyyn tuskin olisi helppo toimenpide, sillä sen myötä normaalisti viranomaiselle kuuluvaa valtaa ja vastuuta siirretäisiin toimijalle, joka ei ole viranomainen, vaan rekisteröity yhdistys. Muutoksen merkittävyystä kertoo se, että tästä asiasta säädetään Suomen Perustuslaissa (731 / 1999: 124 §). Global grant –menettelyyn siten liittyy monia ja myös monenlaisia pohdittavia asioita, jos se päätetään toteuttaa. Palaan global grant –menettelyyn laajemmin myöhemmässä tutkimuksessa.

Leader-toimintatavan hallintomallin osalta eräs pohdittava asia on se, pitääkö sen olla kaikilla alueilla samanlainen. Useissa maissa on käytössä rinnakkain 2 ja Isossa-Britanniassa jopa 3 erilaista toimivallan toimintaryhmälle delegoinnin astetta (Focus Group 1–Bottom Up Approach 2010: 4–6). Suomessa ensimmäisellä Leader-toimintatavan soveltamisen ohjelmakaudella oli käytössä 2 erilaista toimivallan delegoinnin astetta, nimittäin POMO: ssa valtaa ja vastuuta oli toimintaryhmille annettu LEADER II:a enemmän, ja siten POMO: ssa myös tarjottiin LEADER II: a ”paremmat lähtökohdat toteuttaa omaehtoista kehittämistä”, kuten Valtakari (1999: 187) asian toteaa. Siten tällä ratkaisulla pyrittiin lähemmäs Leader –in alkuperäistä ideaa (Uusitalo 1998: 246). Myöhemmillä ohjelmakausilla hallintomalli on koko maassa ollut samanlainen. Ohjelmakaudella 2000–2006 toimintaryhmiä rahoitettiin neljästä eri lähteestä, joista yksi oli kokonaan kansallisella rahalla toteutettu POMO+, joten esimerkiksi kokeilumielessä hallintomallia olisi silloin ollut mahdollista varioida. Menossa olevalle ohjelmakaudelle ennakoarvioinnin tekijät (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 ennakoarviointi 2006: 110) esittävät, että eri alueiden erilaiset valmiudet ja halu suurempaan vastuun ottoon huomioitaisiin Leader-toiminnan hallintomallissa. Näin ei kuitenkaan toimittu. Tulevaa ohjelmakautta valmisteltaessa tämä sama asia tulee jälleen pohdittavaksi, sillä toimintaryhmien kanssa toimiessani olen selkeästi havainnut, että niiden kesken on hyvin suuria eroja siinä, olisiko niillä halua siirtyä jatkossa suuremman vallan ja vastuun global grant –menettelyyn vai ei. Toki tähän asian tilaan vaikuttaa hyvin paljon se, että tällä hetkellä tiedetään vasta kovin vähän siitä, mitä toimintaryhmien kannalta global grant käytännössä tarkoittaa.

8 VAHVUUKSISTA PONNISTAEN

OECD: n Suomen maaseutupolitiikan maatutkinnan (2008: 134) mukaan tärkein suomalaisen Leader-toiminnan onnistunutta toteutusta selittävä asia on vahva yhteisöllinen toiminta, ”aikaisempi vapaaehtoisten kylätoimijoiden verkosto”. Muut maatutkinnassa esiin nostetut selittävät tekijät liittyvät Leader-toimintatavan erityispiirteisiin ja niiden huomioimiseen toiminnan toteutuksessa. Delfoi-kyselyn perusteella nämä OECD: n määrittelemät vahvuudet ovat tulevallakin ohjelma-kaudella tärkeässä roolissa Leader-toiminnan onnistuneen toteutuksen yhteydessä. Kyselyn vastauksissa tuotiin esille myös hyvin monia yksittäisiä asioita, joiden vastaajat arvioivat jatkossa edesauttavan Leader-toiminnan tuloksellista toteutusta. Monet niistä liittyivät toimintaryhmään toimijana. Toimintaryhmä on jo mukana OECD: n maatutkinnan määrittelemissä vahvuuksissa (melko) itsenäisen asemansa ja osaavan, kolmikantaisen rakenteensa muodossa. Leader-toimintatavan toteutuksen vahvuutena toimintaryhmän yhteyteen voi niiden ohella lisätä delfoi-kyselyn vastauksista kiteyttäen vielä määrään aktiivinen kehittäjä. Tällaista lisäystä voi perustella sillä, että vastauksissa tuotiin hyvin selkeästi esille tarve vahvistaa toimintaryhmän kehittäjän roolia. Tarpeen ohella tämän asian voi nähdä myös mahdollisuutena, sillä Hyryläisen (2007B: 28) ja Uusitalon (2009: 174) suomalaisen Leader-toiminnan erääksi vahvuudeksi arvioima toimintaryhmien osaava henkilöstö myös tarjoaa tähän asiaan hyvät lähtökohdat.

Delfoi-kyselyn vastauksissa toimintaryhmiltä kaivattu ja myös jatkossa Leader-toiminnan vahvuudeksi koettu aktiivinen kehittäjän rooli luodaan kentällä. Toimintaryhmän nähtiin olevan kentän toimijoiden ajatuksia eri tavoin kehittämistyöhön välittävä kanava. Toimintaryhmän mandaatin toimijana koettiin tulevan ensisijassa kentältä. Tämä on hyvin vahvasti Leader’in erityispiirteisiin ja niissä määriteltyyn toimintaryhmän rooliin liittyvä asia. Toimintaryhmän paikan nähtiin olevan enemmän kentän toimijana kuin hallinnoijana. Tämä ajatus on hyvin ymmärrettävä, kun ajattelee näiden kahden roolin

tämän hetkistä painotusta käytännössä verrattuna Leader’in erityispiirteiden pohjalta toimintaryhmästä muodostuvaan kuvaan. Toimintaryhmän kehittäjän ja ohjelman hallinnoijan roolien kesken tasapainotilan saavuttaminen edellyttää delfoi-kyselyn vastausten perusteella kehittäjän roolin painottamista nykyiseen nähden, sillä toimintaryhmän toiminnan nähtiin nyt painottuvan liikaa hallinnointiin. Tätä arviota tukevat myös esitetyt kommentit toiminnan byrokraattisuudesta, käytössä olevien pelisääntöjen huonosta soveltuvuudesta kehittämistoimintaan sekä tarpeesta vahvistaa toimintaryhmän kehittämisohjelman asemaa.

Vastaajat arvioivat, että Leader-toiminnan vahvuuksien entistä parempi hyödyntäminen edellyttää kahta asiaa: toimintaan paremmin soveltuvia pelisääntöjä ja toimintaryhmien vahvempaa aluekehittäjän roolia. Nykyistä vahvemman aluekehittäjän roolin nähtiin tarkoittavan sitä, että toimintaryhmän kehittämisohjelman rooli on suurempi ja toimintaryhmä ottaa paikkansa alueellaan osana kehittämistyön kokonaisuutta.

Delfoi-kyselyn vastaajat arvioivat, että toimintaryhmältä edellytetään herkkyyttä tunnistaa kentän kehittämisajatuksia ja –tarpeita, toimia neuvojana ja asiantuntijana sekä olla kansalaisyhteiskunnan vaikutuskanavana. Odotusten haastavuutta lisää se, että toimintaryhmän odotetaan myös ottavan nykyistä aktiivisemmän roolin oman alueensa kehittämistyön kokonaisuudessa, joka roolina on hieman erilainen kuin edellä vastaajien määrittelemät muut tehtävät. Nämä toimintaryhmän kehittäjän roolia painottavat asiat liittyvät Leader’in erityispiirteistä ennen kaikkea paikalliseen kumppanuuteen ja yhteistyöhön, ja siten hallintaan. Kumppanuus ja yhteistyö tulivat myös esille monissa delfoi-kyselyn vastauksissa, kun kysyttiin Leader’in erityispiirteitä, jotka Suomessa kaipaavat lisää huomiota. Siten ne ovat sekä tulevassa Leader-toiminnan toteutuksessa nykyistä enemmän huomiointia vaativia asioita että Leader-toimintatavan tuloksellisempaan toteutukseen myötävaikuttavia tekijöitä.

9 TOIMINTARYHMÄN ROOLI

9.1 TOIMINTARYHMÄN MONTA ROOLIA

Delfoi-kyselyn 1. kierroksella osa kysymyksistä liittyi toimintaryhmien eri rooleihin. Saatujen vastausten pohjalta toimintaryhmän kokonaisrooli jaettiin neljäksi osarooliksi. Alla on niille hieman karrikoidut nimet sekä lyhyet kuvaukset:

A. Villi ja vapaa

Toimintaryhmä on muuhun kehittämistyöhön nähden erilainen vaihtoehto. Yhteydet kylätoimintaan ja muuhun kansalaistoimintaan ovat tiiviit. Toimintaryhmä on kansalaisyhteiskunnan eduntekijä ja esitaistelija.

B. Valmentaja

Toimintaryhmä neuvoa ja aktivoi kentän toimijoita kehittämistyössä. Se hallinnoi ja välittää toimijoille erilaisia rahoituksia.

C. Aluekehittäjä

Toimintaryhmä tekee alueelleen sisällöltään laaja-alaisen kehittämisohjelman, jota toteuttaa eri rahoituksilla. Toimintaryhmä on alueensa kuntien strateginen kumppani ja maakunnan kehittäjäverkoston aktiivinen jäsen.

D. Yhteiskuntakehityksen paikkaaja

Toimintaryhmä aktiivisesti kehittää ja myötävaikuttaa siihen, että maaseudulta katoavien palvelujen tilalle syntyy niitä korvaavia palveluja muilla, usein uusilla tavoilla. Toimintaryhmä toimii asukasdemokratian kanavana ja täydentäjänä.

Edellä olevia toimintaryhmien osaroolien voi ajatella olevan kuhunkin osarooliin sisältyvän toimeksiannon lähteen mukaan ryhmiteltyjä. Osaroolin A toimeksianto tulee kentältä. Osarooli B liittyy Leader-rahoituksella tehtävään kehittämistyöhön ja vastaavanlaisen toimintaan muiden rahoitusten avulla, joten sen toimeksiannon voi ajatella tulevan lähinnä hallinnosta. Osaroolin C toimeksianto tulee omalta alueelta ja sen eri organisaatioilta. Osaroolin D toimeksianto tulee maaseudun kokemasta yhteiskunnan muutoksesta.

Vastaajilta kysyttiin, että ovatko kaikki toimintaryhmän merkittävät osaroolit mukana edellä olevassa jaottelussa. Pääosin niiden nähdään olevan siinä mukana. Muutamia lisäyksiä

kuitenkin em. jaotteluun tehtiin. Tällaisena jaottelusta puuttavana osaroolina E vastaajat toivat esille seuraavanlaisia asioita:

- verkottaja, yhteistyön rakentaja ja kehittämisen katalyytti
- kentän ja hallinnon välissä toimiva tulkki ja ajatusten välittäjä
- kansainvälistäjä
- innovaattori / innovaatioiden edistäjä
- seutukunnan kasvot
- kyseenalaistaja ja kentän toimijoiden edunvalvoja.

Osin edellä esitetyt lisäykset ovat asioita, jotka oikeastaan ovat mukana vastaajien pohdittaviksi annetuissa osarooloissa, mutta ne eivät tunnu tulevan vastaajien arvion mukaan kyllin vahvasti esille niiden kautta. Pääosa esitetyistä lisäyksistä on sijoitettavissa valmentaja-osaroolin yhteyteen. Roolien ryhmittelyssä ja kuvauksissa valmentaja osaroolina on siten jäänyt hieman liian teknisluontoiseksi, ja taka-alalle on jäänyt valmentajan rooli aktiivisena toimijana, joka auttaa kehittämään ja kehittymään. Nämä tässä kohta esille nostetut lisäykset toimintaryhmien osarooleihin tulevat osin esille myös delfoi-kyselyn ensimmäisen kierroksen vastauksista, kuten luvun 8 viimeisestä kappaleesta havaitaan. Näiden lisäysten merkitys ei ole kokonaisuuden kannalta kovin suuri. Hieman yli puolet vastaajista toki esitti lisäyksiä annettuun neljään osarooliin, mutta lisäyksiä esittäneet antoivat näille lisäyksille melko pienen painoarvon, kun kysyttiin kunkin osaroolin merkittävyyttä toimintaryhmän kokonaisroolissa. Koska nämä lisäykset kuitenkin auttavat hahmottamaan toimintaryhmän roolin monia erilaisia puolia entistä paremmin, olen muokannut osaroolit niiden avulla alla olevaan uuteen muotoon. Samalla olen lisännyt mukaan viidennen osaroolien jakamalla valmentaja-osaroolin kahteen osaan, osarooliksi B.1 ja B.2. Käytän niistä nimiä valmentaja ja välittäjä. Käyttämällä niiden yhteydessä samaa kirjainta olen halunnut tuoda esille näiden osaroolien liittyvän toisiinsa.

Toimintaryhmien osaroolit:

A. Villi ja vapaa

Toimintaryhmä on muuhun kehittämistyöhön nähden erilainen vaihtoehto. Kyseenalaistaminen on sen toiminnan eräs kulmakivi. Toimintaryhmän yhteydet kylätoimintaan ja muuhun kansalaistoimintaan ovat tiiviit. Toimintaryhmä on kansalaisyhteiskunnan edunvalvoja.

B. Kehittämistyön mahdollistaja

a. Valmentaja

Toimintaryhmä auttaa toimijoita kehittämään ja kehittymään. Siinä tehtävässä se on mm. yhteistyön rakentaja, innovaatioiden edistäjä ja kansainvälistäjä.

b. Välittäjä

Toimintaryhmä hallinnoi ja välittää toimijoille erilaisia rahoituksia. Siinä työssään se neuvoa ja aktivoi toimijoita kehittämistyöhön liittyen.

C. Aluekehittäjä

Toimintaryhmä tekee alueelleen sisällöltään laaja-alaisen kehittämisohjelman, jota se toteuttaa eri rahoituksilla. Toimintaryhmä on alueensa kuntien strateginen kumppani ja maakunnan kehittäjäverkoston aktiivinen jäsen.

D. Yhteiskuntakehityksen paikkaaja

Toimintaryhmä aktiivisesti kehittää ja myötävaikuttaa siihen, että maaseudulta katoavien palveluiden tilalle syntyy niitä korvaavia palveluja muilla, usein uusilla tavoilla. Toimintaryhmä toimii asukasdemokratian kanavana ja täydentäjänä.

Osaroolit muodostavat haastavan kokonaisuuden. Hieman yli puolet vastaajista kokee, että osaroolia A on ainakin jossain määrin hankala sovittaa yhteen muiden osaroolien kanssa. Tämä on toki ymmärrettävä asia, sillä muut osaroolit edellyttävät tietynlaista puolueettomuutta ja kehittämistyön ammattilaiseksi profiloitumista, joten myös erään sidosryhmän edunvalvojana toimiminen ei aina istu hyvin sen yhteyteen. Myös eräässä vastauksessa lisäyksenä esitetty osarooli E, kyseenalaistaja ja kentän toimijoiden edunvalvoja, on osaroolin A tyyppisenä haastava asia sovittaa roolien kokonaisuuteen.

Muutamissa vastauksissa myös osarooli D nähtiin kokonaisuuden kannalta haastavana. Myös sen kohdalla osaroolin

A tapaan liikutaan herkissä aihepiireissä. Osin tähän asiaan liittyy myös se, että tämä osarooli on vasta tulossa mukaan toimintaryhmien toimintaan, joten sen sisältökin on vielä osin hahmottumatta, joten sen yhteensopivuutta kokonaisuuteen voi olla hieman hankala arvioida, ja siten se on herättänyt asian pohdintaa.

Itse arvelin etukäteen, että myös osaroolin C osalta voi ilmetä arvioita ko. osaroolin ainakin jonkinasteisesta haastavuudesta kokonaisuuden kannalta. Tähän etukäteisarvioon päädyin, koska osarooli C mielestäni edellyttää toimintaryhmältä osin toimimista osana laajempaa aluekehittäjien verkostoa, siis ainakin jossain määrin paikallista laajempaa näkökulmaa ja toimintaa. Tällaisia arvioita vastaajat eivät kuitenkaan esittäneet, joten kyseinen osarooli tuntuu sopivan hyvin mukaan kokonaisuuteen. Toki omaa aluetta laajemmin verkottuminen kuuluu vahvasti Leader´in toiminta-ajatuksen mm. sen erityispiirteiden kautta.

Osaroolista valmentaja koettiin ehdottomasti tärkeimmäksi, kun sitä asiaa kysyttiin delfoi-kyselyn vastaajilta. Asiaa kysyttiin siten, että vastaajia pyydettiin jakamaan osaroolille se prosenttiosuus 100 %: in kokonaismäärästä, jonka vastaajat katsoivat vastaavan ko. osaroolin painoarvoa toimintaryhmän roolien kokonaisuudessa. Tällöin vastaajat antoivat valmentaja -osaroolille keskimäärin 39,5 % jaettavana olleesta 100 %: in painoarvon kokonaismäärästä. Tämän osaroolin merkittävydestä kertoo myös se, että pieninkin sen saama painoarvo on 20 %, siis lähes kahden seuraavaksi merkittävimmän osaroolin painoarvon keskiarvon verran. Valmentaja -osaroolin merkitystä nostaa vielä hieman muutaman vastaajan lisäämän osaroolin E saamat prosenttiosuudet, sillä nämä lisäykset liittyvät valittavina olleista vaihtoehtoista A - D pääosin valmentajan osarooliin. Eri osaroolien saamat painoarvojen keskiarvot sekä vastausten vaihteluvälit (pienin ja suurin ko. osaroolille annettu painoarvo) käyvät ilmi taulukosta 1. Yksi vastaaja ei katsonut tietävänsä asiasta riittävästi, joten taulukko 1 pohjautuu kymmeneen vastaukseen.

Taulukko 1. Toimintaryhmän osaroolien keskimääräiset painoarvot ohjelmakaudella 2007–2013 ja vastausten vaihteluvälit

Osarooli	Keskimääräinen painoarvo	Painoarvon vaihteluväli
A. Villi ja vapaa	22,0 %	5 – 60 %
B. Valmentaja	39,5 %	20 – 70 %
C. Aluekehittäjä	21,0 %	5 – 50 %
D. Yhteiskuntakehityksen paikkaaja	11,0 %	5 – 20 %
E. Vastaajan kertoma lisärooli	6,5 %	0 – 30 %

Taulukon 1 pohjalta käy ilmi muutamia mielenkiintoisia asioita. Koska kaikki valittavana olleet osaroolit A - D saivat kaikilta vastaajilta ainakin jonkin verran painoarvoprosentteja, voi sanoa, että ne kaikki ovat jollain tavoin mukana toimintaryhmän roolissa. Siten sen rooli koostuu monesta ja myös keskenään monenlaisesta osasta.

Edellä olevaa huomattavasti mielenkiintoisempi taulukon 1 kertoma asia on se, että eri vastaajat kokevat toimintaryhmän roolin rakentuvan osin erilailla, kun ajattelee miten eri tavoin he eri osarooleja painottavat. Osaroolia B voi pitää toimintaryhmän ydintehtävänä, joten sille kaikki vastaajat antoivat vähintään viidenneksen painoarvon roolien kokonaisuudesta ja hyvin moni vastaaja koki asian paljon sitä merkittävämmäksi. Myös osarooli D oli sillä tavoin selkeä, että sen painoarvo kokonaisuudesta nähtiin melko pieneksi. Kommentteissa sen nähtiin kuitenkin olevan vasta tulossa toimintaryhmän toimintaan, joten se liittyy lähinnä tulevaisuuteen. Osaroolit A ja C ovat mielenkiintoisia, sillä niiden kohdalla vastauksissa painotukset vaihtelevat hyvin paljon.

Osaroolin A kohdalla huomiota kiinnittää lisäksi se, että vastaajien sille antama painoarvoa kuvaava prosenttiluku on pääsääntöisesti joko pieni tai suuri, ja välimuodot vastauksista puuttuvat lähes täysin. Kun vastaaja antoi pienen painoarvon osaroolille A, niin hän antoi suuren painoarvon osaroolille C ja päinvastoin. Osaroolissa A toimintaryhmä on kentän etujärjestö ja osaroolissa C se on osana aluekehittämisen kokonaisuutta, kuten mm. osana EU:n maaseutupolitiikan monitasohallintaa ja oman alueensa eräänä kehittäjätahona. Tämän pohjalta voi sanoa, että toimijana toimintaryhmä nähdään kahdella eri tavalla. Osa delfoi-kyselyn vastaajista näkee toimintaryhmän olevan selkeästi kentän toimija ja osa kokee sen ennen muuta osaksi aluekehittämistyön kokonaisuutta.

Edellisessä kappaleessa kuvatut painotuserot osaroolien A ja C välillä liittyvät suomalaisen Leader-toiminnan noin 15 vuoden kehityskulkuun. Osarooli A on ollut vahvasti Leader-toiminnan lähtökohtana alun perin, mutta toiminnan ammatillistumisen myötä sen merkitys on vähentynyt toimintaryhmän toiminnassa ja osaroolin C merkitys on puolestaan kasvanut vähitellen. Se, että vastaajat kokivat osaroolien A ja C suhteen kahdella eri tavalla kertonee siitä, että muutos on tapahtunut vähitellen ilman suuria yksittäisiä hyppäyksiä. Tulevalla EU:n ohjelmakaudella tällainen muutos on kuitenkin odotettavissa, kuten seuraavasta tutkimuksen luvusta käy ilmi. Yleisesti nähtävissä oleva toimintaryhmän kehittämisohjelman roolin muutos vaikuttaa väistämättä myös toimintaryhmän rooliin. Jo toteutuneesta osaroolin A merkityksen vähentymisestä kertoo mm. vuonna 2010 toteutettu kylätoiminnan tilaa käsittelevä tutkimus (Hyryläinen, Katajamäki, Piispanen, Pylkkänen, Rouhiainen 2011: 40), jonka mukaan kylätoimijoiden toimintaryhmästä kokemaa hyötyä pelkistyy huomattavilta osin hankerahoitukseen. Tulevalla EU:n ohjelmakaudella muutoksen voi perustellusti ajatella jatkuvan. Tästä kertovat mm. delfoi-kyselyn vastaukset.

9.2 MUUTTUVAT ROOLIT

Vastaajilta kysyttiin sitä, miten he arvelevat toimintaryhmän eri osaroolien painoarvojen muuttuvan uuden ohjelmakauden myötä. Koska osa heistä vastasi prosenttiluvuilla ja osa sanallisesti, ei tulevan ohjelmakauden osalta pystytä kertomaan eri osaroolien merkittävyyden muutoksia numeroin. Vastauksista oli kuitenkin löydettävissä selkeät muutosten suunnat. Osaroolien A ja B, villi ja vapaa sekä valmentaja, suhteellisen merkityksen vastaajat arvioivat laskevan. Osaroolien C ja D, aluekehittäjä ja yhteiskuntakehityksen paikkaaja, merkityksen he puolestaan arvioivat kasvavan. Muutamien vastaajien esittämän lisäyksen, osaroolin E, merkitys pysyisi lisäystä esittäneiden arvion mukaan ennallaan.

Lähtökohdat osaroolien C ja D kasvulle ovat hieman erilaiset. Erään delfoi-kyselyn vastaajan esiin nostamaa ajatusta lainaten voi sanoa, että osaroolin D vahvistuminen toimintaryhmän toiminnassa tulee tapahtumaan ilman että siihen edes pyritään, kun kuntakentässä tapahtuvat nyt nähtävissä olevat muutokset. Osaroolin C merkityksen kasvu on looginen askel Leader-toimintatavan toteutusta kehitettäessä, mutta sen osaroolin vahvistuminen edellyttää aktiivisia toimenpiteitä.

Tämän luvun alussa kerrotut muutokset eri osaroolien merkityksissä ovat loogisia. Viime aikoina on hyvin paljon keskusteluissa ollut ajatus siitä, että toimintaryhmän kehittämisohjelman pitäisi olla sen oman alueen kehittämisohjelma, ei vain yhteen rahoitusmuotoon kohdistuva ohjelma. Tämä asia toteutuessaan vahvistaa toimintaryhmän aluekehittäjän roolia. Yhteiskuntakehityksen paikkaajan roolia puolestaan vahvistavat mm. kuntaliitokset, kuntien tiukka taloudellinen tilanne ja väestön ikääntymisestä aiheutuvat haasteet palveluiden tuotannolle. Tämän osaroolin vahvistumiseen syntyy painetta ympäröivän yhteiskunnan suunnasta maaseudun palveluiden karsiutuessa, kuten eräs vastaaja asian totesi. Palveluiden ohella kuntaliitokset vaikuttavat myös edustuksellisen demokratian toteutumiseen. Kuntien luottamushenkilöiden määrän vähentyessä merkittävästi tulevat kansalaisten osallistumismahdollisuuksia täydentävät uudet ratkaisut väistämättä pohdittaviksi. Toimintaryhmän roolin muutokseen liittyy myös tarve miettiä uudelleen kehittämissuhteiden välineitä. Eräissä vastauksissa toimintaryhmien odotettiin tekevän myös hankkeita pitkäjänteisempää kehittämissuhteiden välineitä. Sopimuksellisuus mainittiin esimerkkinä tällaisesta kehittämisuhteiden välineistä.

Suhde kuntiin on jatkossa entistä tärkeämpi ja myös haastavampi asia toimintaryhmien kannalta. Erään vastaajan sanoin toimintaryhmän roolina suhteessa alueensa kuntiin pitää olla "itsenäinen, mutta hyvä yhteistyökumppani". Yhteistyö kuntien ja niiden kehittämisuhteiden suuntaan tiivistyy strategiseksi kumppanuudeksi. Kuntakentän muutoksen vuoksi toimintaryhmille saattaa tulla myös uudenlaisia tehtäviä, joiden vuoksi toimintaryhmän rooli ja asema jouduttaneen miettimään mm. edellä olevan lainauksen näkökulmasta. Tällöin toimintaryhmän ja sen alueen kuntien suhde voi olla kahden tyyppinen. Tällöin Leader-toiminnan parissa toimintaryhmän ja kunnan suhde on kuten nykyisin. Osaroolien C ja D parissa toimintaryhmä saattaa olla kuntiin nähden alihankkija tai sopimuksen osapuoli. Muutamia esimerkkejä jo onkin toiminta-

ryhmien toteuttamista Leader-toiminnan ulkopuolisista aluekehittämistoimenpiteistä alueen kunnille, kuten esimerkiksi seudullisen kehittämisohjelman teko- tai päivitysprosessin vetäminen. Näiden kahden erilaisen kuntasuhteen pitäminen tasapainossa asettaa toimintaryhmälle oman haasteensa.

Eräs toimintaryhmien ja kuntien yhteistyön osa-alue on toimintaryhmien käyttöön tuleva kuntien rahoitusosuus. Kuntaliitosten ja kuntien tiukan talouden vuoksi Leader-toiminnan edellyttämän kuntarahoituksen saaminen tulee olemaan toimintaryhmille haastava tehtävä. Vielä haastavampi tehtävä kenties tulee olemaan kuntarahoituksen saaminen niiden Leader-ia täydentävien rahoitusten yhteydessä, joita alueen kehittämisohjelmaksi laajentuvan toimintaryhmän kehittämisohjelman toteutuksessa toimintaryhmä käyttää, koska myös osassa niistä kuntien rahoitusosuus on tarpeen. Toisaalta tilanteessa voi se asia auttaa, että ainakin osin nämä uudet kehittämistyön osa-alueet ovat melko suoraan työtä kuntien hyväksi ja niiden puolesta.

Toimintaryhmän osaroolien kesken tapahtuvaan painotusten muutokseen ovat ohjaamassa yhteiskunnassa ja sen kehittämisessä tapahtuvat muutokset. Toisaalta tällainen muutos on myös tarpeen toimintaryhmän itsensä kannalta. Vaikka suomalaista Leader-toimintaa voi hyvällä syyllä kutsua menestystarinaksi, niin sen saavuttama asema lepää epävarmalla pohjalla. Tähän päätelmään tulee, kun ajattelee niitä useita yksittäisiä asioita, jotka menossa olevalla EU:n ohjelmakaudella ovat haastaneet Leader-toimintatavan toteutusta tai kyseenalaistaneet sen tuloksia. Huomattava osa näistä asioista liittyy siihen, että Leader-toimintatavan ei nähdä tuottavan lisäarvoa tai toiminnan kautta syntyneitä lisäarvoa ei tunnusteta. Tällaisia asioita ovat mm. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen raportissa esitetyt havainnot, että Leader-toiminnassa ei synny toimintatapaan liittyvää lisäarvoa, kansallisessa keskustelussa toisinaan esitetyt ajatukset, että toimintaryhmä on ikään kuin ylimääräinen hallinnon taso ja Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman arvioitsijoiden ehdotus, että yritystuet pitäisi siirtää toimintaryhmiltä ELY-keskuksiin. Tätä viimeksi mainittua ehdotusta on perusteltu sillä, että näin vältetään toimintaryhmien ja ELY-keskusten päällekkäistä työtä. Tämän ehdotuksen yhteydessä ei ainakaan arviointiasiakirjassa ole lainkaan pohdittu Leader-toimintatavan tuottamaa lisäarvoa siihen nähden, että yritystukia haettaisiin vain ELY-keskusten kautta. Myös menossa olevan ohjelmakauden Leader-toiminnan niukka rahoitusosuus Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta ja toiminnassa noudatettavat pelisäännöt liittyvät ainakin jossain määrin myös lisäarvon ja sen osoittamisen ongelmaan. Roolien painotuksen muutoksen voi nähdä myös eräänä keinona vahvistaa tätä epävarmaa pohjaa. Sen kautta toiminta saa lisää uskottavuutta, olemassaololleen oikeutusta ja myös riskien parempaa kantokykyä, kun niitä hajautetaan laajentamalla toimintaryhmän toiminta useasta eri osa-alueesta koostuvaksi. Tätä viimeksi mainittua asiaa, parempaa riskien kantokykyä, tukevat irlantilaisten toimintaryhmien kokemukset.

Kun pohditaan sitä, mitä toimintaryhmän osaroolien keskinäisten painotusten muutos käytännössä tarkoittaa, niin yhteistyö eri sidosryhmien, eritoten kuntien, kanssa kasvaa.

Tällaisen muutoksen voi nähdä olevan myös askelen aiempaa pidemmälle hallinnan maailmaan. Delfoi-kyselyn vastaajien arvion mukaan nykyistä vahvemman painoarvon saavat osaroolit ovat luonteeltaan sellaisia, että niissä toimitaan osana verkostoa. Muutokset myös korostavat toimintaryhmän toiminnassa Leader-metodin kehittämisprosessin 2009–2010 loppuraportissa (2011: 11) esitellyn ulospäin laajenevan kehän merkitystä suhteessa toimintaryhmän lähikehään. Samalla myös kokonaisuuden kannalta haastavaksi koettu osarooli A on todennäköisesti sellainen entistä selkeämmin.

Tässä luvussa edellä kuvattu muutos tarkastelee toimintaryhmiä yhtenä ryhmänä. Jo tällä hetkellä toimintaryhmien kesken on hyvin paljon eroja niiden rooleissa ja toiminnassa. Nämä erot tulevat kasvamaan jatkossa mm. alueiden erilaisen kehityksen vuoksi. Eroja eri toimintaryhmien toiminnan välillä lisää myös se, että delfoi-kyselyn vastausten perusteella alueiden erityspiirteiden tulee suunnata toimintaryhmien toimintaa aiempaa vahvemmin. Tällaiseen toiminnan sisältöjen erilaistamiseen tarjoavat mahdollisuuksia toisaalta toimintaryhmien kehittämisohjelman luonteessa nähtävissä oleva muutos oman alueen sisällöltään laajaksi kehittämisohjelmaksi ja toisaalta maaseuturahoituksen osalta esitetyt ajatukset siitä, että paikallisen kehittämisohjelman roolia pitäisi vahvistaa suhteessa alueelliseen ja valtakunnalliseen ohjelmaan. Toimintaryhmän rooliin ja toimintaan vaikuttaa hyvin paljon kunkin alueen yksilöllisten tarpeiden, toimintakulttuurin ja muiden piirteiden ohella myös se, millaisella maaseutualueella se toimii. Vastausten perusteella kaupunkien läheinen maaseutu on toimintaryhmän kannalta haastavaa aluetta. Ydin- ja syrjäisellä maaseudulla toimintaryhmät ovat hyvin usein jo tällä hetkellä tunnettuja ja tunnustettuja toimijoita. Kaupunkien läheisellä maaseudulla toimintaryhmiltä usein tällainen asema vielä puuttuu. Siellä toimintaryhmän rooli myös tulee jäämään suppeammaksi kuin muunlaisilla maaseutualueilla. Näin on pääteltävissä mm. delfoi-kyselyn vastausten perusteella.

Delfoi-kyselyn vastausten perusteella toimintaryhmien roolin ja tehtävien alueellinen erilaistuminen toteutuakseen edellyttää tiettyjä muutoksia nykyiseen tilanteeseen. Vastaajien arvioin mukaan kaksi asiaa on tällöin tarpeen:

- lisää vapausasteita toiminnan ja sen organisoinnin kehittämiseksi
- laaja-alaista ymmärrystä alueen kehittämisen ja kehittymisen dynamiikasta.

Tarpeen on siten kehittää sekä toiminnan pelisääntöjä että toimintaryhmien osaamista kehittämistyössä.

Toimintaryhmien keskenään erilaistuva kehitys on toimintatavan ja sen kehittymisen kannalta hyvä asia, kuten eräässä vastauksessa todettiin. Leader-ia erityispiirteisiin liittyy ajatus uuden luomisesta ja sen hedelmien siirtymisestä koko toimijakentän hyväksi. Kun käytännössä koeteltavana on monenlaisia asioita ja variaatioita, näistä valikoituvat hyvät käytännön myös laajemmin omaksuttaviksi. Samanlaiseen ajatukseen, että toimintatavan toteutuksen erilaistuminen vauhdittaa koko toimintatavan kehitystä, on päädytty myös Leader-metodin kehittämisprosessi 2009–2010 loppuraportissa (2011: 9).

10 PÄÄTELMÄT

Toteutetun delfoi-kyselyn ja kirjallisen lähdeaineiston perusteella on määriteltävissä eräitä kehittämistarpeita ja muutoksen suuntia EU: n tulevan ohjelmakauden Leader-toiminnalle Suomessa. Leader-toimintatavan kehittämistarpeen liittyvät huomattavalta osin toimintatavan suomalaisen toteutustapaan. Ei ole millään tavoin yllättävää, että Leader-toimintatavan kannalta hankalat toiminnan pelisäännöt ja toimintaryhmien sekä ELY-keskusten tekemä päällekkäinen työ nousevat esille monissa delfoi-kyselyn vastauksissa.

Toimintaryhmän ja sen alueen suhde tiivistyy jatkossa merkittävästi. Tällaiseen muutokseen johtaa yhtä aikaa monta eri syytä. Toimintaryhmän kehittämistyötä on tarve kohdistaa aiempaa enemmän oman alueen tarpeiden ja lähtökohtien pohjalta. Toimintaryhmien odotetaan ottavan vahvemman roolin aluekehittäjänä. Kuntaliitokset ja kuntien tiukka taloudellinen tilanne osaltaan tiivistää suhdetta kuntiin. Toimintaryhmiltä odotetaan aktiivisia kehittämistoimia, kun tuon muutoksen myötä palveluja katoaa ja edustuksellinen demokratia toteutuu paljon aiempaa pienemmän luottamushenkilöiden joukon kautta.

Toiminnan erilaistamiseen eri alueilla, tai ainakin siihen luomassa painetta, on syynä alueiden erilaistumisen ohella myös se, että nykyiset Leader-toiminnan pelisäännöt eivät ole mahdollistaneet kehittämistyön ”räätälöintiä” riittävästi oman alueen näköiseksi. Sitä, mikä olisi alueella tarpeen, ei aina ole ollut mahdollista tehdä. Leader-toiminnan alueellinen erilaistaminen tuo haasteita sekä hallinnolle että toimintaryhmille, sillä tällainen muutos edellyttää sekä lisää vapausasteita toiminnan ja sen organisoinnin kehittämiseksi että laaja-alaista ymmärrystä alueen kehittämisen ja kehittymisen dynamiikasta.

Toimintaryhmän aluekehittäjän roolin vahvistaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että nykyisen vain Leader-rahoitukseen kohdistuvan kehittämisohjelman sijaan toimintaryhmän ohjelma on sisällöltään laaja-alaisempi koko alueen kehittämisohjelma, kuten se on Irlannissa. Tällaista ohjelmaa toteutetaan Leader-rahoituksen ohella myös muilla välineillä. Tämä kehittämistyön sisällöllinen laajentuminen liittyy myös toimintaryhmien toiminnan alueelliseen erilaistumiseen, sillä eräs erilaistumisen elementti tulee olemaan toimintaryhmän toteuttaman kehittämistehtävän laajuus.

Toimintaryhmien toiminnan alueellinen erilaistuminen voi olla Leader-toiminnan kannalta hyvä asia, kuten mm. muutamisissa delfoi-kyselyn vastauksissa todettiin. Silloin Leader-metodin kehittyminen nopeutuu, mikä asia on todettu myös Leader-metodin kehittämisprosessin yhteydessä.

Toimintaryhmän suhde sen oman alueen kuntiin tiivistyy sekä toimintaryhmien vahvistuvan aluekehittäjän roolin että myös kuntakentän muutosten vuoksi. Tiivistymisen ohella suhde kuntiin voi myös muuttua monimuotoisemmaksi, sillä nykyisen Leader-toiminnan mukaisen suhteen ohella toimintaryhmällä saattaa olla näiden sen toiminnassa tapahtuvien muutosten myötä myös kehittämiskumppanin ja alihankkijan roolit suhteessa kuntiin.

Toimintaryhmien odotetaan painottavan toiminnassaan nykyistä enemmän kehittäjän roolia ja vähemmän hallinnon roolia. Käytännössä tämä muutos tarkoittaa montaa eri asiaa yhtä aikaa. Aiemmin tässä luvussa kerrotut asiat ovat osa tätä muutosta. Hallinnan näkökulmasta voi ajatella, että tämä on selkeä askel hallinnosta kohti hallintaa. Toisaalta asian voi nähdä myös siten, että tämä liike tapahtuu kahden erilaisen hallinnan muodon välillä. Hirst’in hallinnan käsitteen eri käyttötarkoitusten ryhmittelyssä nykyinen toimintatapa Leader-toimintaan kokonaan tai pääosin keskittyen, osana EU: n monitasohallinnan järjestelmää, on ennen muuta eräs muoto hallinnon uusia toimintatapoja. Kehittäjän roolin vahvistuessa toimintaryhmän toiminta on aiempaa selkeämmin Hirst’in ryhmittelyn mukaista yhteiskunnan verkostomaista rakennetta ja toimintaa. Myös delfoi-kyselyn vastauksissa esiin tuotu tarve vahvistaa yhteistyötä ja kumppanuutta Leader-toiminnan parissa tukee tätä ajatusta toimintaryhmän toiminnan painopisteen muutoksesta hallinnan käsitteen sisällä.

Metodina Leader’iin liittyy olennaisesti ajatus sen tuottamasta lisäarvosta. Odotukset syntyvästä lisäarvosta käyvät ilmi mm. maaseutuohjelman rakenteen kautta, kun toimintalinjalla 4 toteutettavan Leader-toiminnan kautta toteutetaan kehittämistyötä muusta kehittämistyöstä poikkeavalla metodilla toimintalinjoilla 1–3. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastusraportissa todetaan, että Leader-toiminnassa ei ole syntynyt toimintatapaan liittyvää lisäarvoa. Myös se, että usein Leader nähdään vain rahoitusmuotona, eikä myös muusta kehittämistyöstä poikkeavana toimintatapana, kertoo osaltaan siitä, että tätä lisäarvoa ei synny tai sen syntymistä ei tunnisteta. Tähän asiaan on kolme hyvin ilmeistä syytä. Leader-toimintaa sääntelevät pelisäännöt haittaavat ja rajoittavat lisäarvon syntymistä. Kun toiminta on hallinnan maailmasta ja sitä sääntelevät säännöt ja puitteet ovat hallinnon maailmasta, niin tällainen asetelma ei voi toimia, kuten aiemmin tässä tutkimuksessa tuli esille. Toinen Leader-toimintatavan tuottamaan lisäarvoon liittyvä ongelma on se, että syntyvän lisäarvon osoittamiseen ei ole olemassa välineitä. Tämä ongelma käy ilmi

mm. toimintaryhmien yhteistyöjärjestö ELARD´in em. tarkastusraporttiin liittyvästä kirjeestä. Kolmas lisäarvon syntymistä rajoittava tekijä on eräissä maissa se, että toimintaa ei toteuteta kaikilta osin oikein. Leader-toimintatapa on kokonaisuus, joten paras tulos sen avulla saadaan, kun sitä myös toteutetaan näin, eikä vain osaa sen erityispiirteistä. Edellä mainitussa tarkastusraportissa kerrotaan myös joitain esimerkkejä selkeistä väärinkäytöksistä Leader´in toteutuksen yhteydessä. Myös nämä osaltaan estävät lisäarvon syntymistä.

Delfoi-kyselyn vastaajat arvioivat, että Leader-toimintatavan onnistunut toteutus lepää myös tulevalle ohjelmakaudella niiden vahvuuksien varassa, jota OECD on muutama vuosi sitten tunnistanut Suomen maaseutupolitiikan maatutkinnan yhteydessä, nimittäin: "aikaisempi vapaaehtoisten kylätoimijoiden verkosto", "valtavirtaistaminen", "paikallisten toimintaryhmien hallitusten osallistava, kolmikantainen rakenne" ja "paikallisten toimintaryhmien itsenäisyys" (OECD 2008: 134–135). Myös EU: n tulevalle ohjelmakaudella niiden nähdään olevan tärkeitä asioita Leader-toimintatavan onnistumisen kannalta. Toimintaryhmän tärkeän roolin tässä asiassa havaitsee, kun ajattelee, että puolet em. syistä liittyy suoraan toimintaryhmiin. Toimintaryhmien merkitys Leader-toimintatavan onnistumisessa kasvaa entisestään, sillä delfoi-kyselyn vastaajat katsoivat, että edellä todettujen vahvuuksien ohella uutena vahvuutena tai lisämääränä aiemmin määriteltyihin vahvuuksiin tulee myös toimintaryhmien aktiivinen kehittäjän rooli.

Edellä mainituista OECD: n määrittelemistä vahvuuksista valtavirtaistaminen on kenties uuden, suuren askelen edessä. Valtioneuvoston maaseudun kehittämiseen liittyvässä periaatepäätöksessä ns. kaupunki-Leader on määritelty erääksi toteutettavaksi toimenpiteeksi. EU: n tulevan ohjelmakauden

valmisteluaineiston mukaan myös rakennerahastoissa paikallislähtöinen kehittäminen on tulossa mukaan toimintaa. Mikäli se toteutuu Leader-toimintatavan mukaan ja toimintaryhmi-
en avulla, niin silloin mm. kaupunki-Leader on toteutettavissa. Siten tällaiselle valtavirtaistamiseen liittyvään uuteen askeleeseen on mahdollisuus. OECD: n määrittelemistä suomalaisen Leader-toiminnan vahvuuksista valtavirtaistaminen on jossain määrin kertaluontoinen asia, joten uudet avaukset ovatkin tarpeen, jotta sen vaikutukset kantavat ohjelmakaudelta toiselle.

Toimintaryhmän rooli muodostuu useasta eri osaroolista. Delfoi-kyselyn perusteella näitä osarooleja on viisi. Sisältöjen-
sä mukaan ne voi nimetä: villi ja vapaa, valmentaja, välittäjä, aluekehittäjä ja yhteiskuntakehityksen paikkaaja. Osarooleista villi ja vapaa liittyy toimintaryhmien vahvaan yhteyteen kolmanteen sektoriin, valmentaja ja välittäjä toimintaryhmään Leader-toimintatavan toteuttajana, aluekehittäjä toimintaryhmään oman alueensa kehittäjänä ja yhteiskuntakehityksen paikkaaja kuntakentässä menossa olevaan myllerrykseen. Osarooleja on monta ja niiden sisältö on laaja, ja sen lisäksi niiden yhteensovittaminen on haasteellinen tehtävä. Tämä haaste myös kasvaa roolien keskinäisissä painotuksissa tapahtuvien muutosten myötä.

Tällä hetkellä edellisessä kappaleessa kerrotuista toimintaryhmän osarooleista Leader-toimintatavan näkökulmasta katsoen toimintaryhmän perustehtäväksi katsottavat valmentaja ja välittäjä ovat selkeästi tärkeimmät. EU: n tulevalle ohjelmakaudelle siirryttäessä delfoi-kyselyn vastaajien arvion mukaan aluekehittäjä- ja yhteiskuntakehityksen paikkaaja-osaroolien suhteellinen merkitys tulee kasvamaan. Tällainen muutos on looginen, kun ajattelee asiaa tässä luvussa aiemmin kerrotun perusteella. Tämä muutos tarkoittaa askelta syvemmälle hallinnan maailmaan, sillä näissä tehtävissä toimitaan osana verkostoa ja sen toimintatapojen mukaan.

LÄHTEET

- Anttila Leena, Hakkarainen Seija, Häme Liisa, Uusitalo Eero** (toim.): Paikalliset toimintaryhmät laajaan käyttöön. Mainstreaming–valtavirtaistaminen. Esimerkkejä Euroopasta. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 8/1999. Helsinki.
- Bekkes Victor, Dijkstra Geske, Edwards Arthur, Fenger Menno:** Governance and the Democratic Deficit: An Evaluation. Teoksessa: Bekkers Victor, Dijkstra Geske, Edwards Arthur, Fenger Menno: Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices, s. 295–312. Ashgate Publishing Limited. Aldershot 2007.
- Bryden John:** Leader I:stä Leader+:aan ja sen jälkeen: Leader-toimintalinja. Leader+ Magazine 6/2006, s. 8 - 12. Leader+ Contact Point. Bryssel.
- Cameron David, Simeon Richard:** Intergovernmental Relations and Democratic Citizenship. Teoksessa: Peters B. Guy, Savoie Donald J. (toim.): Governance in the twenty-first Century. Revitalizing the Public Service, s. 58 - 118. Canadian Centre for Management Development. McGill-Queens University Press. Quebec 2000.
- Castells Manuel:** End of Millenium. The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume III. 2. painos. Blackwell Publishing Ltd. Oxford 2004.
- Cooke Philip, Boekholt Patries, Tödtling Franz:** The Governance of Innovation in Europe. Regional Perspectives on Global Competitiveness. Pinter. Lontoo 2000.
- Courades Jean-Michel:** Progress on the implementation of the Leader Axis. Leader-alakomitean kokouksen 25.11.2009 alustuksen materiaali.
- Ehdotus neuvoston päätökseksi maaseudun kehittämistä koskevista yhteisön strategisista suunta-
viivoista (ohjelmakausi 2007–2013).** Euroopan komissio. Bryssel 2005.
- ELARD Position Paper on the Court of Auditors Report No 5 on Implementation of the LEADER Approach for Rural Development–2010.** ELARD. Bryssel 2010.
- Elinvoimainen maaseutu–yhteinen vastuumme.** Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2005–2008. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 10/2004. Helsinki.
- Eriksson Kai:** Maailma ilman ulkopuolta. Verkostot yhteiskunnallisissa ajattelussa. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki 2009.
- Eurooppalainen hallintotapa, valkoinen kirja.** Euroopan yhteisöjen komissio. Bryssel 2001.
- Fact Sheet.** The Leader Approach. A Basic Guide. European Communities. Luxemburg 2006.
- Flyvbjerg Bent, Richardson Tim:** Planning and Foucault. In Search of the Dark Side of Planning Theory. Teoksessa: Allmendinger Philip, Tewdwr-Jones Mark (toim.): Planning Futures. New Directions for Planning Theory, s. 44- 62. Routledge. Lontoo 2002.
- Focus Group 1–Bottom Up Approach. Draft Report on the Implementation of Leader Approach.** European Network for Rural Development. Bryssel 2010.
- Foucault Michel:** Turvallisuus, alue, väestö. Hallinnallisuuden historia. Collège de Francen luennot 1977–1978. Suomennos Antti Paakkari. Tutkijaliitto, Epistemesarja. Helsinki 2010.
- Fukuyama Francis:** Trust the Social Virtues and the Creation of Prosperity. Hamish Hamilton Ltd. Lontoo 1995.
- Future Rural Policy within the European Union.** European Rural Alliance –järjestön vastaus EU:n komission kyselyyn, luonnos 26.4.2010. Julkaisematon lähde.
- Fürst Dieter:** Alueellinen hallinta Leader-ohjelman näkökulmasta. Leader+ Magazine 8/2007, s. 8–11. Leader+ Contact Point. Bryssel.
- Granberg Leo, Csöte András:** Kylätoiminnasta maaseutupolitiikan verkostoon. Maaseudun uusi aika 1/2003, s. 7–20.
- Gualini Enrico:** Multi-level Governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy. Ashgate Publishing Company. Aldershot 2004.
- Harisalo Risto:** Luottamussopimus. Oriveden malli politiikan ja hallinnon elvyttämiseksi. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos. Tampere 1996.
- Hautamäki Lauri:** Elävä kylä–elävä kotiseutu–elävä Suomi. Kylätoiminnan tausta, synty ja laajeneminen kansanliikkeeksi. Kyläasiain neuvottelukunta, julkaisusarja A2/89. Helsinki 1989.
- Haveri Arto:** Monitasohallinnankaan ei tarvitsisi olla kaaosta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2005, s. 5–7.
- Heikkilä Juha:** Järjestön strategia. Käsikirja elinvoimaisen tulevaisuuden luomiseen. Tampere University Press. 3. painos. Tampere 2005.

- Heinonen Sirkka:** Maaseudun tulevaisuus. Teoksessa: Kamppinen Matti, Kuusi Osmo, Söderlund Sari (toim.): Tulevaisuudentutkimus. Perusteet ja sovellukset, s. 629–664. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Toimituksia 896. Helsinki 2003.
- Helen Ilpo:** Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka. Foucault-lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa: Kaisto Jani, Pyykkönen Miikka (toim.): Hallintavalta sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä, s. 27–48. Gaudeamus, Helsinki University Press. Helsinki 2010.
- Hirst Paul:** Democracy and Governance. Teoksessa: Pierre Jon (toim.): Debating Governance. Authority, Steering and Democracy, s. 13–35. Oxford University Press. Oxford 2002.
- Hooghe Liesbet, Marks Gary:** Multi-level Governance and European Integration. Rowman & Littlefield Publishers Inc. Lanham 2001.
- Hummelbrunner Richard:** LEADER –ohjelman lisäarvon arviointi, esitelmä Leader-verkostoyksikön arviointiseminaarissa 15.–16.4.1999. Käännös Mari ja Ilpo Kempas.
- Hyryläinen Torsti:** Toiminnan aika. Tutkimus suomalaisesta kylätoiminnasta. Väitöskirja. Line Sixtyfour Publications. Tampere 1994.
- Hyryläinen Torsti:** Kylätoiminnan perinne sosiaalisena pääomana. Teoksessa: Hyryläinen Torsti, Rannikko Pertti (toim.): Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä, s. 109–119. Osuuskunta Vastapaino. Tampere 2000.
- Hyryläinen Torsti, Rannikko Pertti:** Sosiaalinen pääoma ja paikallinen kehittäminen. Teoksessa: Hyryläinen Torsti, Rannikko Pertti (toim.): Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä, s. 189–200. Osuuskunta Vastapaino. Tampere 2000.
- Hyryläinen Torsti, Pylkkänen Päivi:** Mainstreaming of the Leader method into rural development policies in Finland. Maaseudun uusi aika 4 / 2004, National Rural Policies and Entrepreneurship, s. 22–32.
- Hyryläinen Torsti:** Maaseutupolitiikan strategisesta arkkitehtuurista. Maaseudun uusi aika 1 / 2005, s. 37–42.
- Hyryläinen Torsti:** Toimintaryhmätyön kehittävä arviointi. Leader-tiedotuslehti 2007, s. 9. Julkaisijat: Keskipiste-Leader ry, Nouseva Rannikkoseutu ry ja Rieska-Leader ry. (Hyryläinen 2007A)
- Hyryläinen Torsti:** Toimintaryhmätyö paikallisen kehittämisen metodina. Maaseudun uusi aika 3/2007, s. 20–36. (Hyryläinen 2007B)
- Hyryläinen Torsti:** global grant ja toimintaryhmätyö – mistä on kyse? Tulostettu 31.3.2010 osoitteesta: www.leadermetodi.ning.com.
- Hyryläinen Torsti, Katajamäki Hannu, Piispanen Sirkku, Pylkkänen Päivi,**
- Rouhiainen Vesa:** Kylätoiminnan tila 2010. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti. Julkaisuja 22. Tulostettu 2.10.2011 osoitteesta: www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/uusimmat.htm
- Häikiö Liisa:** Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella. Väitöskirja. Tampere University Press. Tampere 2005.
- Häkli Jouni, Karppi Ilari, Sotarauta Markku:** Alueellinen muutos ja sen hallinta. Teoksessa: Karppi Ilari, Siervo Lotta-Maria (toim.): Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen, s. 127–158. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus. Tampere 2009.
- Ihmisen maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka.** Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma vuosille 2001–2004. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 8/2000. Helsinki.
- Isosuo Tuula:** Suomalaisen maaseutupolitiikan vaiheet ja erityispiirteet. Teoksessa: Hyryläinen Torsti, Rannikko Pertti (toim.): Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät –maaseudun kehittäjinä, s. 46–59. Osuuskunta Vastapaino. Tampere 2000. (Isosuo 2000A)
- Isosuo Tuula:** Toimintaryhmätyön vahvistuminen. teoksessa: Hyryläinen Torsti, Rannikko Pertti (toim.): Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä, s. 61–77. Osuuskunta Vastapaino. Tampere 2000. (Isosuo 2000B)
- Jauhiainen Jussi S, Niemenmaa Viivi:** Alueellinen suunnittelu. Osuuskunta Vastapaino. Tampere 2006.
- Kaisto Jani, Pyykkönen Miikka:** Johdanto. Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. Teoksessa: Kaisto Jani, Pyykkönen Miikka (toim.): Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä, s. 7–24. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki 2010.
- Karhio Kirsi:** Local Action Groups –Pioneers of a New Mode of Operation. Maaseudun uusi aika 2/1999, New Rural Policy, s. 113–118.
- Karppi Ilari J.:** Alueellistumisen ajasta toiminnan tiloihin. Organisaatioiden yhteistoiminta alueellisen kehittämisen resurssina. Strategisen yhteiskuntatutkimuksen seura ry. Tampere 1996.
- Kiviniemi Markku, Saarelainen Tarja:** Paikallisten kumppanuuksien monet kasvot: viitekehityksen kehittäminen kansalaistoiminnan ja julkisen sektorin verkostoitumisen tutkimusta varten. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1 / 2009, s. 38–55.
- Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle. Yhteinen maatalouspolitiikka vuoteen 2020. Ruoka, luonnonvarat ja alueiden käyttö – miten hallita tulevat haasteet? Euroopan komissio. Bryssel 2010.
- Korhonen Sirpa, Ponnikas Jouni: Leader –periaatteiden toteuttaminen toimintaryhmätoiminnassa 2010. Oulun yliopisto, Kajaanin yliopistokeskus, Lönnrot-instituutti. Kajaani 2010.
- Kull Michael:** EU Multi-level Governance in the Making the Community Initiative LEADER+ in Finland and Germany. Väitöskirja. Acta Politica n:o 32, University of Helsinki, Department of Political Science. Helsinki 2008.

- Kuusi Osmo:** Delfoi menetelmä. Teoksessa: Kamppinen Matti, Kuusi Osmo, Söderlund Sari (toim.): Tulevaisudentutkimus. Perusteet ja sovellukset, s. 204–225. Suomalainen Kirjallisuuden Seura, Toimituksia 896. Helsinki 2003.
- Kylätoiminta–Suomen suurin kansanliike.** Kyläasian neuvottelukunta. Esite. 1994.
- Ladeur Karl-Heinz:** Globalization and Public Governance—A Contradiction? Teoksessa: Ladeur Karl-Heinz (toim.): Public Governance in the Age of Globalization, s. 1–22. Ashgate Publishing Limited. Aldershot 2005.
- Lahtinen Eija:** Kylätoiminnan menestystekijät. Helsingin yliopiston maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Julkaisuja 62. Mikkeli 1998.
- Larsson Lars:** LEADER-ohjelma Skotlannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Maaseudun uusi aika 3/2001, s. 73–76.
- Leader-aloitteen innovaatioiden ja lähestymistavan sisällyttäminen maaseudun kehittämisohjelmiin: menetelmät ja onnistumisen avaimet.** Tiivistelmä. ÖIR-Managementdienst GmbH. Wien 10.3.2004.
- Leader-lähestymistavan sisällyttäminen maaseudun kehittämiseen.** Euroopan Tilintarkastustuomioistuin. Erityiskertomus nro 5 / 2010. Luxemburg.
- Leader+ Magazine 6/2006.** Leader+ Contact Point. Bryssel.
- Leader-metodin kehittämisprosessi 2009 - 2010, loppuraportti.** Tulostettu 1.8.2011 osoitteesta: www.leadermetodi.ning.com
- Maaseudun yritys- ja hankerahoituksen hallinnollisen taakan vähentäminen—työryhmän selvitys.** Työryhmämuistio MMM 2009:12. Helsinki.
- Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi.** Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2009–2013. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 5/2009. Helsinki.
- Mainstreaming LEADER in future rural policies.** LEADER European Observatory. Bryssel 1999.
- Malinen Pentti:** Yhdentävä maaseutupolitiikka ja paikallinen omaehtoisuus. Maaseudun uusi aika 2/1998, s. 22–27.
- Malinen Pentti:** Yhdentävän maaseutupolitiikan eurooppalainen tausta. Teoksessa: Hyyryläinen Torsti, Rannikko Pertti (toim.): Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä, s. 22–45. Osuuskunta Vastapaino. Tampere 2000.
- Mannermaa, Mika:** Tulevaisuuden hallinta—skenaariot strategiatyöskentelyssä. WSOY. Porvoo 1999.
- Mannermaa, Mika:** Tulevaisudentutkimus tieteellisenä tutkimusalanä. Teoksessa: Vapaavuori, Matti, von Bruun, Santtu: Miten tutkimme tulevaisuutta. Tulevaisuuden tutkimuksen seura ry. Acta Futura Fennica n:o 5, 2. uudistettu painos, s. 24–38. Tampere 2003.
- Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 ennakkoarviointi.** Helsingin yliopisto / Ruralia-instituutti, Helsingin yliopisto / soveltavan biologian laitos, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, MTT-Taloustutkimus (MTTL). 31.3.2006.
- Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 väliarviointi.** Toimittaneet: Tuomas Kuhmonen, Reijo Keränen, Liisa Kytölä, Perttu Pyykönen, Kyösti Arovuori, Irene Huuskonen, Verna Mustonen, Jouni Ponnikas, Hannu Salo, Hanna-Leena Pesonen. Arviointiraportin luonnos 30.4.2010.
- Marks Gary, Hooghe Liesbet:** Contrasting Visions of Multi-Level Governance. Tulostettu 12.7.2010 osoitteesta: www.cor.europa.eu/COR...lui/ViewDocument.aspx?
- Mathies Aila-Leena:** Asukastoiminta sosiaalisena pääomana—käsitteen operationalisointia ja kritiikkiä tapaustutkimuksen pohjalta. Teoksessa: Hänninen Sakari, Kangas Anita, Siiskiäinen Martti (toim.): Mitä yhdistykset välittävät. Tutkimuskohteena kolmas sektori, s. 150–166. Arena Kustannus Oy. Jyväskylä 2003.
- Miller Peter, Rose Nikolas:** Miten meitä hallitaan. Suommennos Risto Suikkanen. Osuuskunta Vastapaino. Tampere 2010.
- Moisio Sami, Vasanen Antti:** Alueellistaminen valtiomutoksen tutkimuskohteena. Tieteessä tapahtuu 3–4 / 2008, s. 20–31.
- Moseley Malcolm J., Cherrett Trevor, Cawley Mary:** Local partnerships for rural development: Ireland's experience in context. Irish Geography, Volume 34 (2), 2001, s. 176–193. Tulostettu 13.10.2010 osoitteesta: www.leadermetodi.ning.com
- Mäki Matti:** Omatoimisuus—yksi voimavara. Kuntien ja seurojen omatoimisuus ja omatoiminen toimittajien rakentaminen ja korjaaminen suomenkielisellä Etelä-Pohjanmaalla. Etelä-Pohjanmaan maakuntaliiton julkaisuja 1/1993. Seinäjoki.
- Mäkinen Marko:** Yhteisöaloitepolitiikan periaatteiden teoreettinen esittely ja soveltaminen Suomessa. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 691. Tampere 1999.
- Niemi-Ilahti Anita:** Verkostoparadigma ja implementaatiotutkimus. Hallinnon tutkimus 21:3, s. 209–220. 2002.
- Nousiainen Marko:** Talouden ja yhteisöllisyyden merkitykset toimintaryhmytyössä. Maaseudun uusi aika 1 / 2008, s. 5–20.
- OECD: n maatutkinnat: Suomi.** Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Helsinki 2008.
- OECD:** Public Sector Leadership for the 21th Century. Pariisi 2001.
- Opintomatka Brysseliin lokakuussa 2010.**
- Opintomatka Irlantiin syyskuussa 2010.**
- Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä:** Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomus 89 / 2004. Helsinki.
- Paikalliset toimintaryhmät ohjelmakaudella 2000–2006.** Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 1999:22. Helsinki.
- Payne Anthony:** Globalization and Modes of Regionalist Governance. Teoksessa: Pierre Jon (toim.): Debating Governance. Authority, Steering and Democracy, s. 201–218. Oxford University Press. 2. painos. Oxford 2002.

- Peters B. Guy:** Globalization, Institutions and Governance. Teoksessa: Peters B. Guy, Savoie Donald J. (toim.): Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing the Public Service, s. 29 - 57. Canadian Centre for Management Development. McGill-Queens University Press. Québec 2000.
- Petäjäjärvi Petri:** Visio toimintaryhmätyön lähtökohtana. Maaseudun uusi aika 1/2007, s. 52–56.
- Pierre Jon:** Introduction: Understanding Governance. Teoksessa: Pierre Jon (toim.): Debating Governance. Authority, Steering and Democracy, s. 1–10. Oxford University Press. Oxford 2002.
- Pihlaja Ritva:** Kolmas sektori maaseutukunnissa. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti. Julkaisuja 19. Mikkeli 2010.
- Ponnikas Jouni, Korhonen Sirpa, Kuhmonen Hanna-Mari, Leinamo Kari, Lundström Niklas, Rehunen Antti, Siirilä Heli:** Maaseutukatsaus 2011. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Julkaisuja 3 / 2011. Helsinki.
- Public Sector Leadership for the 21th Century. Governance.** OECD. Pariisi 2001.
- Puuronen Vesa:** LEADER-ohjelma ja kyläaktivisti–paikallisen ja ylikansallisen kohtaaminen pohjoiskarjalaisessa kylässä. Maaseudun uusi aika 2/1998, s. 28–39.
- Pylkkänen Päivi (toim.):** Suomen LEADER+ -ohjelman väliarviointi 2003. Maa- ja metsätalousministeriö, julkaisuja 2/2004. Helsinki 2004. (Pylkkänen 2004A)
- Pylkkänen Päivi:** Leader+: n haaste: oppivampaan ohjelma- ja hanketyöhön. Maaseudun uusi aika 1/2004. s. 40–45. (Pylkkänen 2004B)
- Pylkkänen Päivi, Hyryläinen Torsti:** Mainstreaming of the Leader method into rural development policies in Finland. Maaseudun uusi aika 4/2004, National Rural Policies and Entrepreneurship, s. 22–32.
- Pyykkönen Miikka:** Yhteisöstä yritykseksi? Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori. Teoksessa: Kaisto Jani, Pyykkönen Miikka (toim.): Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä, s. 119–142. Gaudeamus, Helsinki University Press. Helsinki 2010.
- Rannikko Pertti:** Kaksi vuotta Leader-sähellystä. Maaseudun uusi aika 1/1997, s. 30–39.
- Rantama Eeva:** Uudet instituutiot omaehtoisen kehittämisen tukena. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 879. Tampere 2002.
- Rizzo Fulvio:** The institutional context in the Leader programme: the case studies of North Karelia (Finland), and South Tyrol (Italy). Tulostettu 29.4.2011 osoitteesta: www.regional-studies-assoc.ac.uk/apr.leuven/.../Rizzo.pdf
- Rhodes R.A.W:** Governance and Public Administration. Teoksessa: Pierre Jon (toim.): Debating Governance. Authority, Steering and Democracy, s. 54 - 90. Oxford University Press. Oxford 2002.
- Salmi Anita:** Ylhäältä annettu todellisuus. Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä. Väitöskirja. Acta Wasaensis n:o 118. Aluetiede 8. Vaasa 2003. (Salmi 2003A)
- Salmi Anita:** Ylhäältä annettu todellisuus. Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä. Maaseudun uusi aika 3 / 2003, s. 62–66. (Salmi 2003B)
- Sbragia Alberta:** The European Union as Coxswain: Governance by Steering. Teoksessa: Pierre Jon (toim.): Debating Governance. Authority, Steering and Democracy, s. 219 - 240. Oxford University Press. 2. painos. Oxford 2002.
- Sotarauta Markku:** Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tulevaisuuden tutkimuksen seura & Finn publishers, Acta Furtura Fennica N:o 6. Tampere 1996.
- Sotarauta Markku, Linnamaa Reija, Suvinen Nina:** Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit. Verkostot ja johtajuus Tampereen kehittämisessä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisuja 16/2003. Tampere.
- Sotarauta Markku, Kosonen Kati-Jasmin, Viljamaa Kimmo:** Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena. 2000 –luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 23/2007. Tampere.
- Sousa Uva José Manuel:** Hallinta. Leader+ Magazine 8/2007, s. 3. Leader+ Contact Point. Bryssel.
- Suomen LEADER+-ohjelma.** Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 9 / 2001. Helsinki
- Suomen LEADER+ -ohjelman väliarvioinnin 2005 tiivistelmä.** Käsikirjoitus tiivistelmäjulkaisua varten.
- Suomen Perustuslaki** 731 / 1999.
- Suutari Timo, Heiskanen Ulla-Mari:** Innovatiivisuus yhteisöjen paikallisessa kehittämisessä. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti. Seinäjoki 2007.
- Thuesen Aagaard Anette:** Experience with partnership organization in Danish rural policy. Maaseudun uusi aika 4/2004. National Rural Policies and Entrepreneurship, s. 33–43.
- Tiihonen Seppo:** From Governing to Governance. A process of change. 2. painos. Tampere University Press. Tampere 2008.
- Toimiva maaseutu.** Maaseutuohjelma. Maa- ja metsätalousministeriön asettaman työryhmän ehdotukset ja perustelut. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/1996. Helsinki.
- Uusitalo Eero:** Elinvoimaa maaseudulle–miksi, kenelle ja miten? Maaseutupolitiikan perusteet. Otava. Helsinki 1998.
- Uusitalo Eero:** Toimintaryhmätyön alkuvaiheet Suomesa–mahdollisuuksien taidetta. Maaseudun uusi aika 1/2007, s. 17–26.
- Uusitalo Eero:** Maaseutu–väliinputoajasta vastuunkantajaksi. Maaseutupolitiikan itenäistyminen alue- ja maatalouspolitiikan puristuksessa. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, julkaisuja 17. Mikkeli 2009.

Valokiilassa Viro. Leader+ -tyyppisen toimenpiteen täytännönpäätös. Leader+ Magazine 6/2006, s. 50–52. Leader+ Contact Point. Bryssel.

Valtakari Mikko: Katsaus suomalaiseen maaseutupolitiikkaan. Teoksessa: Kosonen Mauno, Schulman Harry, Valtakari Mikko, Viitala Pentti: Suunnittelualueena Suomi. Yliopistopaino, Helsinki University Press. Helsinki 1999, s. 166–201.

Valtioneuvoston periaatepäätös maaseudun kehittämisestä 2010–2011. Luonnos 11.8.2010.

Vartola Juha: Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa: Karppi Ilari, Sinervo Lotta-Maria (toim.): Governance. Uuden hallintatavan jäsentäminen, s. 13–43. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus. Tampere 2009.

Vastuuta ottava paikallisyhteisö. Kylätoiminnan ja Leader-ryhmien valtakunnallinen ohjelma 2008–2013. Suomen Kylätoiminta ry: n julkaisusarja 2/2008. Suomalaisjärvi.

Vihinen Hilkka: Maaseutu 2020–Yrittäjyyden rooli 2020 maaseudulla. Yrittäjyys 2020 –seminaari Tikkurila 18.3.2011, esitelmä.

Viinamäki Olli-Pekka: Monitasohallinnan relevanssi EU-tutkimuksessa. Kunnallistieteen aikakauskirja 2/2005, s. 91–101.

Vilen Arja-Tuulikki: Luottamus alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1335. Tampere 2008.

Viljanen Kirsi: EU: n LEADER II-yhteisöaloitteen toimeenpano Suomessa. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 5/1997. Helsinki.

Wilkinson Rickhard, Pickett Kate: Tasa-arvo ja hyvinvointi. Miksi tasa-arvo on hyväksi kaikille? Suomeen Markus Myllyoja. HS Kirjat. Helsinki 2011.

Virtanen Turo: Mitä on governance? Tulostettu 24.1.2009 osoitteesta: <http://www.valt.helsinki.fi/vol/laitos/intersektioportaali/governance/esittely.htm>

Volk Raija: Muuttuva maaseutu. Maaseutupoliittinen selvitysraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 9 / 1999. Helsinki.

Voutilainen Olli, Tapio-Biström Marja-Liisa: Paikallisten toimintaryhmien aluetaloudelliset vaikutukset. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. Maa- ja elintarviketalous n:o 103. Helsinki 2007.

Wade Philip, Rinne Petri: A LEADER dissemination guide book. Publications of the rural Policy committee. 5/2008. Helsinki.

LIITE 1. DELFOI KYSELYN VASTAAJAT

Antikainen Janne, aluekehitysjohtaja, Työ- ja elinkeinoministeriö

Hausen Henrik, kyläasiamies, Järvi-Suomen kylät ry

Häme Liisa, toiminnanjohtaja, Päijänne-Leader ry

Hämäläinen Tuomo, asiantuntija, Pohjois-Karjalan ELY-keskus

Keränen Heimo, kunnanjohtaja, Hyrynsalmen kunta

Lindqvist Ari, suunnittelija, Hämeen ELY-keskus

Markkola Juha-Matti, verkostoasiamies, Maaseutuverkostoyksikkö

Ponnikas Jouni, yksikön esimies, Oulun yliopisto, Lönnrot-instituutti

Rinne Petri, toiminnanjohtaja, Joutsenten reitti ry & puheenjohtaja, ELARD

Rissanen Mikko, toiminnanjohtaja, Pomoottori ry

Sihvola Sanna, ylitarkastaja, Maa- ja metsätalousministeriö

Suhonen Irene, seutujohtaja, Etelä-Pirkanmaan seutukunta

Tantarimäki Sami, suunnittelija, Turun yliopisto

Vihinen Hilkka, professori, MTT Taloustutkimus

LIITE 2. DELFOI-KYSELYN 1. KIERROKSEN KYSYMYKSET

KYSYMYS 1.

OECD: n tekemä maaseutupolitiikan maatutkinta arvioi erityisesti neljän asian vaikuttaneen siihen, että suomalainen Leader-toteutus on ollut niin onnistunutta: ”aikaisempi vapaaehtoisten kylätoimijoiden verkosto”, ”valtavirtaistaminen”, ”paikallisten toimintaryhmien hallitusten osaava, kolmikantainen rakenne” ja ”paikallisten toimintaryhmien itsenäisyys”.

- Mitkä asiat / vahvuudet (3–5 kpl) myötävaikuttavat siihen, että myös ensi ohjelmakaudella Leader-toimintatavan toteutus on Suomessa menestyksellistä?
- Miksi em. asiat ovat tärkeitä Leader-toiminnan kehittymisen kannalta?

KYSYMYS 2.

- Miten em. vahvuudet saadaan hyödynnettyä Leader-toiminnassa?
- Mitkä asiat haittaavat niiden vahvuuksien hyödyntämistä?

KYSYMYS 3.

- Miten toimintaryhmän rooli ja toiminta muuttuu ensi ohjelmakaudelle nykyiseen nähden seuraavilla osa-alueilla:
 - Tehtävät
 - Suhde kuntiin
 - ”Hallintomalli” (nykyinen jaettu päätösvalta ELY: n kanssa / global grant)
- Miten ja miksi em. asiat muuttuvat?

KYSYMYS 4.

- Millä tavoin toimintaryhmän kehittämisohjelman asema ja luonne muuttuvat nykyiseen nähden?

KYSYMYS 5.

Leader´in erityispiirteitä on lähteestä riippuen 7 tai 8 (myös niiden nimet vaihtelevat). Erään lähteen mukaan niitä ovat: alueperusteisuus, alhaalta ylöspäin –periaate, paikallinen kumppanuus, monialaisuus, innovatiivisuus, alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö ja verkostoituminen.

- Mikä / mitkä em. erityispiirteistä kaipaavat Suomessa jatkossa lisää huomiota? Miksi?

LIITE 3. DELFOI-KYSELYN 2. KIERROKSEN KYSYMYKSET

TOIMINTARYHMIEN ERI ROOLIT

A. Villi ja vapaa

Toimintaryhmä on muuhun kehittämistyöhön nähden erilainen vaihtoehto. Yhteydet kylätoimintaan ja muuhun kansalaistoimintaan ovat tiiviit. Toimintaryhmä on kansalaisyhteiskunnan eduntekijä ja esitaistelija.

B. Valmentaja

Toimintaryhmä neuvoo ja aktivoi kentän toimijoita kehittämistyössä. Se hallinnoin ja välittää toimijoille erilaisia rahoituksia.

C. Aluekehittäjä

Toimintaryhmä tekee alueelleen sisällöltään laaja-alaisen kehittämisohjelman, jota toteuttaa eri rahoituksilla. Toimintaryhmä on alueensa kuntien strateginen kumppani ja maaseudun kehittäjäverkoston aktiivinen jäsen.

D. Yhteiskuntakehityksen paikkaaja

Toimintaryhmä aktiivisesti kehittää ja organisoi maaseudulta katoavien palvelujen tilalle niitä muilla, usein uusin tavoin. Toimintaryhmä toimii asukasdemokratian kanavana ja täydentäjänä.

Toimintaryhmän roolin voi ajatella muodostuvan useista eri osista, kuten esimerkiksi ryhmiteltynä edellä oleviksi osarooleiksi A–D.

KYSYMYKS 1. Kertovatko edellä olevat osaroolit A–D toimintaryhmän koko roolin, vai puuttuuko em. osaroolien joukosta jokin merkittävä asia? Mikä on tämä puuttuva osarooli E?

KYSYMYKS 2. Onko osarooleista A–D (E) jokin sellainen, että sitä on erityisen hankala sovittaa yhteen muiden osaroolien kanssa? Mikä / mitkä osaroolit ovat tällaisia ja miksi?

KYSYMYKS 3. Miten tällä ohjelmakaudella keskimäärin toimintaryhmän toiminnassa em. osaroolit A - D (E) painottuvat? Kuvaa asiaa siten, että ilmoitat kunkin roolin merkittävyyden toimintaryhmän toiminnassa prosentteina, siten että kaikkien osaroolien merkittävyyttä kuvaavien prosenttilukujen yhteissumma on 100 %.

KYSYMYKS 4. Miten kysymyksen 3 tavalla esittäen eri osaroolien A–D (E) keskimääräiset painotukset ovat tulevalla EU: n ohjelmakaudella?

KYSYMYKS 5. Mistä johtuvat erot painotuksissa kysymysten 3 ja 4 välillä? Tapahtuuko uudelle ohjelmakaudelle siirryttäessä em. osarooleissa muita muutoksia kuin niiden keskinäisissä painotuksissa? Millaisia?

KYSYMYKS 6. Alueellisen erilaistumisen vuoksi toimintaryhmän rooli ja tehtävät vaihtelevat yhä enemmän eri alueilla. Millä tavoin ja miksi toimintaryhmän roolit vaihtelevat eri alueilla kysymyksen 4 keskimääräiseen tilanteeseen nähden?



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

RURALIA-INSTITUUTTI
RURALIA-INSTITUTET
RURALIA INSTITUTE